

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

PROVISIONS

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	
I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2015	11
A. LE PILOTAGE DES FINANCES ET DES RESSOURCES HUMAINES	11
B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES POUR 2015 : UNE BAISSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, UNE CHUTE DES INVESTISSEMENTS	13
1. Une mission fortement sollicitée dans la réduction des dépenses publiques	13
2. Un effort qui repose avant tout sur les dépenses de personnel	15
3. Des gains de productivité attendus malgré des coûts de fonctionnement contraints	19
4. Des programmes d'investissement achevés... ou interrompus	19
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : DES RÉDUCTIONS DE CRÉDITS POUR PORTER DES MESURES TRANSVERSALES SUR LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT	20
II. LE PROGRAMME 156 : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....	21
A. L'ADMINISTRATION FISCALE, CŒUR DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES ».....	21
B. DES ÉCONOMIES CERTAINES SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL, DES ÉCONOMIES POSSIBLES SUR LE FONCTIONNEMENT COURANT	21
1. Une réduction continue des effectifs depuis plusieurs années.....	21
2. Des économies de fonctionnement encore incertaines.....	23
C. UNE BAISSSE DES INVESTISSEMENTS LIÉE À L'ÉCHEC DE L'OPÉRATEUR NATIONALE DE PAYE	25
D. L'IMPÉRATIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'OPTIMISATION FISCALES	26
III. LE PROGRAMME 302 : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	28
A. LA DOUANE : UNE ADMINISTRATION QUI S'ADAPTE AUX MUTATIONS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX	28
B. DES ÉCONOMIES AVANT TOUT PERMISES PAR L'ACHÈVEMENT DES GRANDS PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT	30
1. Une baisse incertaine des dépenses de personnel	30
2. La fin des grands programmes d'investissement de la DGDDI	31
3. La hausse problématique des dépenses de fonctionnement	32
4. Une diminution tendancielle des aides aux buralistes	33

C. LES LOURDES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ABANDON DE L'ÉCOTAXE	33
D. UNE ATTENTION PLUS GRANDE DOIT ÊTRE PORTÉE AUX FLUX ISSUS DE LA VENTE EN LIGNE.....	35
IV. LE PROGRAMME 218 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	36
A. UN PROGRAMME TRANSVERSAL AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI	36
B. L'IMPACT MAJEUR DE L'ARRÊT DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DE PAYE.....	37
C. LA HAUSSE DES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME.....	39
V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE.....	40
A. LA FORMATION ET L'ACTION SOCIALE AU BÉNÉFICE DES FONCTIONNAIRES	40
B. UNE STABILITÉ PERMISE PAR LE REPORT DES INVESTISSEMENTS.....	41
VI. LE PROGRAMME 309 : ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT	42
A. L'ENTRETIEN LOURD DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT	42
B. UNE BAISSSE DE LA MAINTENANCE CORRECTIVE AU PROFIT DES CONTRÔLES À CARACTÈRE PRÉVENTIF	43

**DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « PROVISIONS »**

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE PRÉVUE PAR LA LOLF	47
A. LA FINALITÉ DES DEUX DOTATIONS	47
1. Le programme 551 : financer des mesures générales de rémunérations publiques	47
2. Le programme 552 : faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles	48
B. UNE MISSION ATYPIQUE.....	48
1. La budgétisation des subventions versées sur proposition du Parlement	48
2. Des dotations exclues de toute stratégie de performance et de règles d'exécution	48
C. UNE ABSENCE DE DOCTRINE D'EMPLOI QUI NE DOIT PAS DÉTOURNER L'OBJET DE LA MISSION.....	49
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 : LA MISSION LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL.....	50
A. LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017.....	50
B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION (+ 2,1 % EN AE ET + 6,2 % EN CP°)....	51
C. UNE DEMANDE DE CRÉDITS PORTANT SUR UN SEUL PROGRAMME	52
1. La non budgétisation du programme 551.....	52
2. Les crédits du programme 552.....	52

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

I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L’ÉTAT	53
A. LA DOUBLE FINALITÉ DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE	53
B. MOINS DE DÉPENSES, DAVANTAGE DE DÉSENDETTEMENT	54
II. LE PROBLÈME CENTRAL DE LA VALORISATION DES CESSIONS	56
A. LA HAUSSE ATTENDUE DES PRODUITS DE CESSION	56
B. LA NÉCESSAIRE RÉFLEXION D’ENSEMBLE SUR LA POLITIQUE DE CESSIONS.....	57
III. LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT EN QUESTION	58
A. UNE CONTRIBUTION MINORÉE PAR DE NOMBREUSES EXCEPTIONS	58
B. UNE CONTRIBUTION RÉELLE QUI PRÉSERVE LES MINISTÈRES EN DIFFICULTÉ.....	59
IV. UNE MODERNISATION CONTINUE MAIS UN PILOTAGE ENCORE PROBLÉMATIQUE	60
A. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L’ÉTAT	60
B. UNE GOUVERNANCE QUI DEMEURE IMPARFAITE	62
C. L’OBJECTIF CONTRADICTOIRE DES CESSIONS « DUFLOT » ?	62
D. LE PILOTAGE DÉFAILLANT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES OPÉRATEURS.....	63
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	67
EXAMEN DE L’ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ (<i>Rapporteur spécial : Michel BOUVARD</i>)	77
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L’ARTICLE 55 <i>Instauration de trois jours de carence dans la fonction publique</i>	77
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	85
EXAMEN EN COMMISSION	87

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

1. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » **contribue fortement à l'effort de maîtrise des dépenses publiques**. Les crédits demandés au titre de l'année 2015 s'élèvent à **11,4 milliards d'euros en AE et 11,3 milliards d'euros en CP**. Cela représente, par rapport à 2014, une baisse de 2,4 % des dépenses en AE, soit 277 millions d'euros, et de 1,4 % en CP, soit 174 millions d'euros.

2. **La direction générale des finances publiques (DGFIP) occupe un poids prépondérant** dans la mission, avec 73 % des crédits, soit 8,2 milliards d'euros sur un total de 11,3 milliards d'euros. Logiquement, c'est également la DGFIP qui contribue le plus à l'effort, avec une baisse de 1,3 % en CP (112 millions d'euros).

3. **Les dépenses de personnel, qui représentent 77 % des crédits de la mission, sont fortement sollicitées : elles sont en baisse de 1,2 %** (105 millions d'euros), malgré les rigidités inhérentes au CAS « Pensions » et les incertitudes de pilotage des départs en retraite. L'ensemble correspond à une **suppression de 2 400 ETP** portés principalement par la DGFIP (2 000 ETP) et la DGDDI (250 ETP), ce qui place la mission en seconde position derrière la mission « Défense » pour la réduction des effectifs.

4. **Les dépenses de fonctionnement baissent de 72 millions d'euros en AE (- 3,2 %), mais augmentent de 8 millions d'euros en CP (+ 0,4 %)**. De fait, les gains de productivité attendus de la **dématérialisation et de la simplification des procédures administratives** ne feront pas ressentir leurs effets immédiatement, alors que **le fonctionnement courant des services se caractérise par une certaine inertie**.

5. Hors titre 2, **c'est en fait la réduction des dépenses d'investissement qui apporte la plus forte contribution aux économies de la mission** : celles-ci affichent une **baisse de 89 millions d'euros en AE (- 29 %)**, légèrement moins sensible en CP (63 millions d'euros, soit - 22 %) du fait de l'importance des restes à payer. Si une partie de cette baisse s'explique par la fin de grands programmes d'investissement, notamment à la DGDDI, **elle pourrait aussi correspondre à une stratégie budgétaire de court terme**, consistant à réaliser des économies sur des postes non contraints, quitte à supporter des dépenses plus lourdes à long terme.

6. Par ailleurs, une grande partie de la baisse des crédits d'investissement est imputable à **l'échec de l'opérateur national de paye (ONP), pour un coût sans résultat de plus de 286 millions d'euros, et à la suppression de l'écotaxe, qui pourrait coûter plus d'un milliard d'euros**. Une partie des « économies » portées par la mission dissimule donc des investissements passés réalisés en pure perte.

La mission « Provisions »

7. La mission « **Provisions** » regroupe deux dotations : l'une relative aux « mesures générales en matière de rémunérations » (programme 551) ; l'autre concernant les « dépenses accidentelles et imprévisibles » (programme 552). En tant que mission « spécifique », elle ne comporte aucun objectif de performance.

8. Comme les années précédentes, le programme 551 ne fait l'objet d'aucune demande de crédits pour 2015. Le programme 552 se voit attribuer 465,3 millions d'euros d'autorisation d'engagement dont, à nouveau, 300 millions d'euros afin de constituer une provision susceptible de faire face à d'éventuelles **prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées**. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il serait souhaitable de **limiter l'emploi de cette dotation au seul critère accidentel**.

9. Il conviendrait de modifier la dénomination de la mission, inappropriée et susceptible de prêter à confusion. Vos rapporteurs spéciaux proposent de lui **substituer la dénomination « Crédits non répartis »**.

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

10. Les crédits demandés au titre du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour 2015 s'élèvent à **527 millions d'euros en AE, soit une baisse de 6,8 % (38 millions d'euros) par rapport aux crédits demandés en 2014**. En CP, les crédits demandés pour 2015 s'élèvent à 521 millions d'euros soit une baisse de 5,3 % (29 millions d'euros) par rapport à 2014.

11. Cette baisse globale résulte de deux effets contraires : d'une part, une **hausse de 35 % (28 millions d'euros) de la contribution au désendettement de l'État**, qui tient principalement à la hausse du montant des cessions prévues ; d'autre part, **une baisse prononcée des dépenses immobilières, qui reculent de 12 % sur un an (57 millions d'euros)**.

12. **Les produits de cessions attendus sont en hausse**, passant de 470 millions d'euros en 2014 à 521 millions d'euros en 2015. Le succès de la politique de cessions **dépend toutefois de la juste valorisation des biens par France Domaine**, qui demeure un sujet de préoccupation.

13. **Le taux effectif de contribution au désendettement de l'État devrait être de 16 % en 2015**, soit 83 millions d'euros. S'il convient, à terme, d'atteindre le taux cible de 30 %, **les exonérations actuelles, à commencer par celles dont bénéficie le ministère de la défense, apparaissent néanmoins justifiées**.

14. **La gouvernance de la politique immobilière de l'État est encore perfectible**, notamment au niveau territorial. Elle est ainsi sujette à des **objectifs contradictoires**, comme par exemple les **cessions décotées en faveur du logement social (loi « Duflot »)**, qui ne correspondent pas à la vocation du CAS. **Votre rapporteur spécial Michel Bouvard vous propose donc un amendement tendant à faire compenser les décotes accordées dans ce cadre par des crédits imputés sur la mission « Egalité des territoires, logement et ville » du budget général**.

15. Le pilotage de la politique immobilière des opérateurs de l'État est encore défaillant, qu'il s'agisse de l'évaluation de leur patrimoine ou de sa modernisation. À cet égard, **le lancement des nouveaux SPSI** et le suivi renforcé de 31 opérateurs de l'État pourraient être porteurs d'améliorations.

*A la date du **10 octobre 2014**, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu :*

*- **66 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;*

*- **100 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Provisions » ;*

*- **50 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».*

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que ces taux de réponse - parfois seulement de moitié - constituent une grave entorse à la LOLF et à la transparence des informations dues à la représentation nationale.

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

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2015

A. LE PILOTAGE DES FINANCES ET DES RESSOURCES HUMAINES

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est **la principale mission du pôle économique et financier de l'État**. En 2015, les crédits de la mission sont répartis entre cinq programmes aux finalités très différentes, qui peuvent être classés en deux catégories :

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

- d'autre part, pour 13 % des crédits de la mission, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** : structures d'État-major et politiques économiques et financières transversales (programme 218, fusionné avec le programme 221 supprimé), formation et action sociale interministérielle (programme 148) ; entretien des bâtiments de l'État (programme 309).

Répartition par programme des crédits pour 2015 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en CP) (en millions d'euros)

	PLF 2015	
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 236,8	73%
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 587,2	14%
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 066,6	9%
Programme 148 - Fonction publique	204,8	2%
Programme 309 - Entretien des bâtiments de l'État	166,0	1%
Total pour la mission	11 261,4	100%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015

**Répartition par programme des crédits pour 2015 de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2015/2014
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 328 769 271	8 553 303 239	8 337 640 714	-2,52% -215 662 525
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 606 891 977	1 630 566 625	1 574 557 897	-3,43% -56 008 728
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 029 396 562	1 106 112 916	1 102 898 580	-0,29% -3 214 336
Programme 148 - Fonction publique	197 005 249	200 849 459	201 883 924	0,52% 1 034 465
Programme 309 - Entretien des bâtiments de l'État	176 669 281	158 775 659	156 000 000	-1,75% -2 775 659
Total 2015	11 338 732 340	11 649 607 898	11 372 981 115	-2,37% -276 626 783

	Crédits de paiement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2015/2014
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 348 630 882	8 348 768 239	8 236 824 405	-1,34% -111 943 834
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 597 543 929	1 595 307 781	1 587 241 888	-0,51% -8 065 893
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 076 258 233	1 107 045 920	1 066 557 865	-3,66% -40 488 055
Programme 148 - Fonction publique	203 313 723	206 290 265	204 824 731	-0,71% -1 465 534
Programme 309 - Entretien des bâtiments de l'État	169 811 421	168 775 659	166 000 000	-1,64% -2 775 659
Total 2015	11 395 558 188	11 426 187 864	11 261 448 889	-1,44% -164 738 975

Source : PLF 2015, loi de règlement 2013. Hors fonds de concours et attribution de produits

B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES POUR 2015 : UNE BAISSÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL, UNE CHUTE DES INVESTISSEMENTS

1. Une mission fortement sollicitée dans la réduction des dépenses publiques

Les crédits demandés au titre de l'année 2015 pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » s'élèvent à 11,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Cela représente **une baisse de 2,4 % en AE et 1,4 % en CP des dépenses par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2014, soit près de 277 millions d'euros en AE et 165 millions d'euros en CP**, comme le montre le tableau ci-après.

Cette diminution nette des crédits marque **la forte contribution de la mission à l'effort de maîtrise de la dépense publique**. Cet effort s'inscrit dans la continuité de celui consenti les années précédentes : pour mémoire, la réduction des crédits prévue par la loi de finances pour 2014 était de 1,5 % en CP, soit 177 millions d'euros.

La DGFIP, qui représente 73 % du total des crédits et 83 % des emplois de la mission (110 066 ETPT sur 132 202 ETPT), apporte la plus forte contribution aux économies prévues en 2015, soit près de 112 millions d'euros en CP, ce qui représente une baisse de 1,34 % sur un an. En AE, ce sont toutefois les crédits de la DGDDI qui affichent la plus forte baisse, soit 3,4 %.

La programmation pluriannuelle¹ fait, de même, apparaître un effort soutenu de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Hors contribution au CAS « Pensions », les crédits de la mission devraient ainsi **passer de 8,7 milliards d'euros en 2014 à 8,2 milliards d'euros en 2017, soit une baisse de 5,9 %**. On notera également que la prévision retenue en projet de loi de finances pour 2015, soit 8,55 milliards d'euros, est inférieure à la prévision envisagée par la précédente loi de programmation des finances publiques, qui était de 8,62 milliards d'euros².

¹ *Projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2014 à 2019.*

² *Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.*

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

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

LFI 2014 (format 2015)	PLF 2015	Prévision 2016	Prévision 2017
8 697	8 554	8 371	8 186

Source : PLF 2015, PJLPPF 2014-2019

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est ainsi **l'une des missions dont les crédits affichent la plus forte baisse dans la programmation triennale 2014-2017**, comme le montre le tableau ci-après.

**Programmation triennale 2014-2017 des crédits de paiement
des missions du budget général de l'État**

Missions (CP, en milliards d'euros, hors CAS « Pensions »)	LFI 2014	2015	Écart PLF 2015/annuité 2015 de la LPPF 2012-2017	2016	2017	Évolution 2014-2017
Medias, livre et industries culturelles	0,81	0,71	-0,047	0,63	0,55	-32,10%
Politique des territoires	0,81	0,75	-0,031	0,72	0,67	-17,28%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,68	-0,245	2,54	2,51	-14,33%
Travail et emploi	11,41	11,07	0,701	10,53	9,84	-13,76%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,89	2,74	-0,051	2,63	2,51	-13,15%
Economie	1,63	1,55	-0,131	1,53	1,5	-7,98%
Aide publique au développement	2,87	2,79	-0,277	2,73	2,66	-7,32%
Écologie, développement et mobilité durables	7,06	6,65	-0,425	6,59	6,56	-7,08%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,7	8,55	-0,069	8,37	8,19	-5,86%
Action extérieure de l'État	2,84	2,82	-0,029	2,96	2,75	-3,17%
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,41	-0,432	6,4	6,4	-1,69%
Administration générale et territoriale de l'État	2,17	2,17	0,186	1,93	2,16	-0,46%
Culture	2,39	2,39	0,033	2,38	2,39	0,00%
Pouvoirs publics	0,99	0,99	-0,002	0,99	0,99	0,00%
<i>Pour mémoire</i> : Relations avec les collectivités territoriales	2,68	2,68	0,02	2,68	2,68	0,00%
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,7	-0,193	25,75	25,81	0,31%
Égalité des territoires et logement	13,11	13,21	0,247	13,32	13,16	0,38%
Sécurités	12,15	12,17	-0,161	12,21	12,21	0,49%
Justice	6,28	6,38	-0,031	6,32	6,35	1,11%
Défense	29,6	29,1	-1,1	29,62	30,15	1,86%
Immigration, asile et intégration	0,65	0,67	0,041	0,67	0,67	3,08%
Direction de l'action du Gouvernement	1,14	1,18	0,036	1,17	1,18	3,51%
Enseignement scolaire	46,3	47,43	0,87	47,68	48,05	3,78%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,38	15,55	0,103	15,8	16	4,03%
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,5	-0,003	0,5	0,51	4,08%
Outre-mer	2,01	2,02	-0,131	2,07	2,11	4,98%
Santé	1,17	1,2	0,015	1,22	1,23	5,13%
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,43	-0,127	0,48	0,52	15,56%
Total	212,20	211,4	-1,293	211,3	211,0	-0,55%

Source : rapport n° 55 (2014-2015) fait par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, sur le PLPPF 2014-2019, 29 octobre 2014

2. Un effort qui repose avant tout sur 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 8,7 milliards d'euros sur un total de 11,4 milliards d'euros. Par conséquent, les crédits de personnel représentent **le principal levier de maîtrise des dépenses de la mission** : une hausse d'un point de la masse salariale représente un coût supplémentaire de 90 millions d'euros.

Répartition par titre des crédits pour 2015 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en CP) (en millions d'euros)

	PLF 2015	
Titre 2 : personnel	8 720,7	77%
Autres dépenses :	2 540,7	22%
Titre 3 : fonctionnement	2 048,3	18%
Titre 5 : investissement	228,2	2%
Titre 6 : intervention	263,5	2%
Titre 7 : opérations financières	0,6	0%
Total pour la mission	11 373,0	100%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015

En 2015, **les crédits de personnel sont en baisse de 1,2 %**, soit une économie de presque 105 millions d'euros. Cette forte baisse, supérieure à celle de l'année dernière (- 0,87 %). Hors CAS « Pensions », la masse salariale de la mission représente 6 013,5 millions d'euros, en baisse de 1,4 % par rapport à la loi de finances pour 2014.

**Répartition par titre des crédits pour 2015 de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2015/2014
T 2 : personnel	8 739 085 316	8 825 549 934	8 720 742 247	-1,19% -104 807 687
Autres dépenses :	2 599 647 024	2 824 057 964	2 652 238 868	-6,08% -171 819 096
T 3 : fonctionnement	2 108 474 556	2 245 207 059	2 172 982 493	-3,22% -72 224 566
T 5 : investissement	209 061 319	304 225 473	215 102 615	-29,30% -89 122 858
T 6 : intervention	281 921 115	274 315 432	263 543 760	-3,93% -10 771 672
T 7 : op. financières	190 034	310 000	610 000	96,77% 300 000
Total mission	11 338 732 340	11 649 607 898	11 372 981 115	-2,37% -276 626 783

	Crédits de paiement			
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2015/2014
T 2 : personnel	8 739 085 316	8 825 549 934	8 720 742 247	-1,19% -104 807 687
Autres dépenses :	2 656 472 872	2 600 637 930	2 540 706 642	-2,30% -59 931 288
T 3 : fonctionnement	2 138 991 736	2 039 902 172	2 048 319 181	0,41% 8 417 009
T 5 : investissement	228 615 041	291 110 326	228 233 701	-21,60% -62 876 625
T 6 : intervention	288 675 241	269 315 432	263 543 760	-2,14% -5 771 672
T 7 : op. financières	190 854	310 000	610 000	96,77% 300 000
Total mission	11 395 558 188	11 426 187 864	11 261 448 889	-1,44% -164 738 975

Source : PLF 2015, loi de règlement 2013. Hors fonds de concours et attribution de produits

La baisse des crédits de personnel correspond à la **suppression de 2 400 équivalents temps plein (ETP)**, un chiffre comparable à celui de l'année dernière (2 424 suppressions prévues en loi de finances pour 2014). Cette baisse est principalement supportée par la DGFIP, où 2 000 ETP sont supprimés.

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

(Plafonds exprimés en ETPT, suppressions exprimées en ETP)

	LFI 2014	Prévision 2014	PLF 2015	<i>% des ETPT de la mission</i>	ETP supprimés en 2015
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	111 990	109 650	110 066	83,26%	-2 000
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	16 662	16 510	16 396	12,40%	-250
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	5 824	5 649	5 740	4,34%	-150
Total pour la mission	134 476	131 809	132 202	100,00%	-2 400

Source : questionnaire budgétaire et PLF 2015

Sur l'ensemble du périmètre du ministère des finances et des comptes publics, sont 2 491 ETP qui seront supprimés en 2015. Comme le montre le tableau ci-après, **le pôle économique et financier de l'État apporte donc la deuxième plus forte contribution à la baisse du schéma d'emplois en 2015, derrière le ministère de la défense** et ses 7 500 suppressions de postes. Cette tendance est identique à celle des années précédentes.

Schéma d'emplois du budget général de l'État pour les années 2013, 2014 et 2015

	Nombre d'emplois supprimés (ETP)			Plafond (ETPT)
	LFI 2013	LFI 2014	PLF 2015	PLF 2015
Affaires étrangères	-184	-196	-220	14 235
Affaires sociales et santé	-186	-223	-150	10 305
Agriculture, agroalimentaire et forêt	-80	-81	-25	31 035
Culture et communication	-15	-83	15	10 961
Défense	-7 234	-7 881	-7 500	265 846
Écologie, développement durable et énergie	-614	-522	-515	33 763
Économie, industrie et numérique	-49	-24	-55	6 467
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 781	8 804	9 421	983 831
Finances et comptes publics	-2 313	-2 542	-2 491	139 504
Intérieur	-134	-289	116	278 591
Justice	480	555	600	78 941
Logement, égalité des territoires et ruralité	-662	-697	-319	12 807
Outre-mer	0	0	2	5 309
Services du Premier ministre	34	142	94	10 284
Travail, emploi et dialogue social	-141	-137	-150	9 750
Total budget général	-2 317	-3 174	-1 177	1 891 629

Source : PLF 2015

La répartition par catégorie d'emploi des ETPT prévus pour 2015 au titre de la mission est exposée dans le tableau ci-après.

**Répartition par catégorie des emplois de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(Plafonds exprimés en ETPT)

Catégorie d'emploi	A+	A	B	C	Total
Programme 156	1 748	30 229	40 951	37 138	110 066
Programme 302	156	3 864	7 091	5 285	16 396
Programme 218	954	1 802	1 717	1 267	5 740
Total pour la mission	2 858	35 895	49 759	43 690	132 202

Source : projet annuel de performances, PLF 2015

3. Des gains de productivité attendus malgré des coûts de fonctionnement contraints

Les crédits de fonctionnement de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » affichent également **une baisse de 3,2 % en AE, soit 72 millions d’euros**.

D’après les annonces du Gouvernement, ces économies reposent avant tout sur **les gains d’efficience permis par la simplification des procédures et la dématérialisation des relations avec les usagers**, et notamment la télédéclaration des impôts pour l’administration fiscale, et l’automatisation du processus de dédouanement pour la douane. Certaines des cinquante nouvelles mesures annoncées lors du « Conseil de la simplification » du 30 octobre 2014 par le secrétaire d’État à la réforme de l’État et à la simplification, Thierry Mandon, auront d’ailleurs un impact sur les services relevant de la mission, notamment la déclaration fiscale simplifiée.

Toutefois, **les crédits de fonctionnement affichent une hausse de 0,4 % en CP, soit 8 millions d’euros** : alors que les gains d’efficience attendus de la dématérialisation et de la simplification ne produiront leurs – probables – effets qu’à moyen terme, **les dépenses de fonctionnement courant, elles, continuent à augmenter de manière préoccupante**.

De plus, les gains d’efficience produits par la dématérialisation et la simplification des procédures sont par définition **des gains diffus, difficiles à chiffrer, et parfois compensés par la création de nouvelles procédures**. Enfin, il convient de rappeler que les gains d’efficience attendus en 2014 du fait de la mise en place de l’opérateur national de paye (ONP) ne seront finalement pas constatés (cf. *infra*). Pour l’ensemble de ces raisons, **il convient de faire preuve de prudence sur le montant des économies attendues, et de vigilance sur le maintien de l’effort dans la durée**.

4. Des programmes d’investissement achevés... ou interrompus

Alors que le Gouvernement présente les efforts de la mission comme reposant sur des économies de fonctionnement, **ce sont, de loin, les crédits d’investissement qui connaissent la plus forte baisse**. En proportion des crédits ouverts en loi de finances pour 2014, la baisse prévue par le projet de loi de finances pour 2015 atteint **- 29,3 % en AE et - 21,6 % en CP, soit près de 89 millions d’euros en AE, et 63 millions d’euros en CP**. Elle est bien plus forte, en proportion comme en valeur absolue, que celle que connaissent les crédits de fonctionnement.

Cette baisse s'explique en partie par **l'arrivée à leur terme de plusieurs grands programmes d'investissement**, notamment à la DGDDI.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux voient aussi dans cette baisse le signe que **les investissements sont les premières dépenses à être reportées - si ce n'est abandonnées - dans le cadre des efforts budgétaires** portés par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il y a lieu de s'inquiéter du fait que certaines économies sur les dépenses d'investissement puissent être réalisées **dans une perspective de court terme, au détriment des économies de long terme** dont elles sont pourtant porteuses.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux notent que les économies sur les crédits d'investissement résultent parfois de **l'interruption de certains projets majeurs, au premier rang desquels figurent l'opérateur national de paye (ONP) et l'écotaxe** (cf. *infra*) : dans ce cas, il ne faut pas tant se féliciter des « économies » prévues pour 2015 que déplorer **les pertes nettes, parfois très importantes, qui résultent de l'abandon de ces projets** - quelles qu'en soient les raisons.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : DES RÉDUCTIONS DE CRÉDITS POUR PORTER DES MESURES TRANSVERSALES SUR LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Sur proposition de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général, la commission des finances a adopté **deux amendements visant à diminuer les crédits du programme 156** « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission :

- à hauteur de 550 millions d'euros (AE et CP) en vue de **diminuer de moitié le glissement vieillesse technicité (GVT) positif** de la fonction publique d'État ;

- à hauteur de 200 millions d'euros (AE et CP) en vue d'**instaurer trois jours de carence dans la fonction publique d'État** (cf. *infra*, commentaire de l'article additionnel rattaché) ;

Ces réductions sont imputées sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » **dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité**. Il s'agit toutefois de deux mesures concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Les réductions n'ont donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions du budget de l'État.

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

A. L'ADMINISTRATION FISCALE, CŒUR DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

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

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

B. DES ÉCONOMIES CERTAINES SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL, DES ÉCONOMIES POSSIBLES SUR LE FONCTIONNEMENT COURANT

1. Une réduction continue des effectifs depuis plusieurs années

Les crédits demandés au titre de l'année 2015 s'élèvent 8,3 milliards d'euros en AE et 8,2 milliards d'euros en CP, ce qui représente **une baisse de 2,5 % en AE (215 millions d'euros) et 1,3 % en CP (112 millions d'euros)**.

La contribution de la DGFIP à la maîtrise des dépenses de l'État repose d'abord sur les crédits de personnel, qui affichent une baisse de 1,2 % sur un an, soit 86 millions d'euros. Si cette réduction est légèrement inférieure à celle qui était prévue en loi de finances pour 2014 (- 1,4 %), elle n'en demeure pas moins importante, ce qui se justifie par le poids des crédits de titre 2 dans l'ensemble de la dotation du programme 156. La contribution au CAS « Pensions » baisse quant à elle de 0,8 % (soit 18 millions d'euros), pour s'établir à 2,2 milliards d'euros.

Le plafond d'emplois passe ainsi de 111 990 ETPT prévus en 2014 à 110 066 ETPT en 2015, correspondant à une **suppression nette de 2 000 ETP**, contre 1 988 ETP en 2014. 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 près de 16 000 suppressions intervenues au titre des lois de finances de 2008 à 2014, 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.

Ces prévisions reposent en partie sur les **3 500 départs en retraite anticipés pour l'année 2015**. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux rappellent que le pilotage des départs en retraite du programme 156 est souvent approximatif. Pour mémoire, la prévision de 3 300 départs pour l'année 2014 a été revue à la hausse, à 3 939 départs, essentiellement du fait du dispositif relatif aux « carrières longues ».

Si vos rapporteurs spéciaux comprennent le bien-fondé d'un effort particulier sur les crédits de personnel, ils soulignent **toutefois la nécessité de préserver les effectifs affectés au contrôle fiscal**, qu'ils soient rattachés aux services locaux, aux directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI), à la direction nationale de vérification des situations fiscales personnelles (DNVSF) ou encore à la direction nationale des vérifications internationales (DVNI). La préservation des moyens alloués au contrôle fiscal revêt en effet une importance particulière, **au moment où le Gouvernement fait de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale une priorité de l'action publique** (cf. *infra*). L'augmentation de 240 emplois (sur un total de 1421 ETPT) au sein de l'action 1 « Fiscalité des grandes entreprises » témoigne d'un effort en ce sens.

A l'inverse, **la baisse de 384 emplois (sur un total de 21 197 ETPT) au sein de l'action 3 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » suscite les inquiétudes de vos rapporteurs spéciaux**, attachés à l'amélioration de la qualité du service rendu par la DGFIP aux collectivités locales. L'encaissement des recettes des collectivités notamment posé problème cette année en ce qui concerne la **taxe d'aménagement**.

¹ Source : questionnaire budgétaire 2014.

Répartition par titre des crédits du programme 156
« Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »
(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
Titre 2 : personnel	7 163 766 163	7 077 675 959	-1,20%	7 163 766 163	7 077 675 959	-1,20%
Autres dépenses :	1 389 537 076	1 259 964 755	-9,32%	1 185 002 076	1 159 148 446	-2,18%
Titre 3 : fonctionnement	1 355 372 076	1 228 869 755	-9,33%	1 148 857 076	1 133 601 446	-1,33%
Titre 5 : investissement	33 250 000	30 170 000	-9,26%	35 230 000	24 622 000	-30,11%
Titre 6 : intervention	915 000	925 000	1,09%	915 000	925 000	1,09%
Total P. 156	8 553 303 239	8 337 640 714	-2,52%	8 348 768 239	8 236 824 405	-1,34%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

2. Des économies de fonctionnement encore incertaines

Les économies hors titre 2 reposent presque exclusivement sur une baisse des dépenses de fonctionnement, en recul de 9 % en AE, soit 127 millions d'euros. Cette baisse des AE reflète **les gains d'efficacité et d'efficacités attendus de la dématérialisation des procédures**, qui constitue le cœur de la stratégie de modernisation de la DGFIP.

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

- **le nombre de télédéclarations de l'impôt sur le revenu (Télé IR) :** l'objectif de 15,5 millions fixé pour 2015 paraît toutefois modeste, au regard notamment de la performance constatée en 2014 (la prévision actualisée est de 14,95 millions, pour une cible initiale de 14 millions de télédéclaration) ;

- **le taux de paiement dématérialisé des impôts de particuliers** (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière) : la cible de 53,5 % pour 2015 est identique à la prévision révisée pour 2014, et gagnerait à être plus ambitieuse ;

- **le taux de dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives dans les échanges avec le secteur public local :** la cible de 35 % en 2015 paraît suffisamment ambitieuse par rapport à la prévision révisée pour 2014 (30 %).

Au-delà des procédures suivies dans l'indicateur de performance, on peut également citer **l'objectif dématérialisation complète de la déclaration et du paiement des impôts des entreprises**, qu'il s'agisse de la TVA, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires ou encore des avis d'acompte et d'imposition de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et

de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). On peut également citer **la dématérialisation progressive de l'envoi de millions d'actes courants de l'administration fiscale** (lettres de relance, mises en demeure, avis à tiers détenteur etc.) : ces actes, aujourd'hui envoyés sous format papier, sont à l'origine d'importantes lourdeurs de gestion et coûtent près de 200 millions d'euros par an en frais d'affranchissement¹.

Toutefois, la réduction des dépenses de fonctionnement est bien plus modeste en CP : les crédits demandés pour 2014 **reculent de 1,3 %, soit seulement 15 millions d'euros**. Aux économies espérées du fait de la dématérialisation correspond donc **une certaine inertie des dépenses de fonctionnement courant** qui, l'année dernière encore, étaient en hausse : nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux, avaient alors relevé les rigidités des « moyens de fonctionnement » tels que les frais de déplacement ou encore les achats de fournitures.

Par ailleurs, alors que la réorganisation des services de la DGFIP se poursuit en vue de permettre des gains de productivité, on constate que les agents se voient en même temps confier **de nouvelles tâches très consommatrices de temps, à l'instar de la gestion des créances liées au CICE** (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi). Compte tenu de la montée en puissance du dispositif à partir de 2015, **la question se posera avec plus d'acuité encore à l'avenir**.

Enfin, il convient de noter que les crédits affectés au programme 156 connaissent **une évolution inégale en fonction des différentes actions**. Alors que toutes les autres actions connaissent une baisse de leurs crédits, **l'action 1 « Fiscalité des grandes entreprises » affiche une hausse de 16,9 %, soit plus de 17 millions d'euros**, essentiellement imputable au renforcement des effectifs du contrôle fiscal des grandes entreprises (cf. *supra*).

¹ La dématérialisation sera permise par la suppression de l'obligation de signature, proposée à l'article 19 du projet de loi n° 771 (2013-2014) relatif à la simplification de la vie des entreprises.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation
1 - Fiscalité des grandes entreprises	101 478 578	118 624 240	16,90%
2 - Fiscalité des PME	1 758 918 665	1 745 223 836	-0,78%
3 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 303 820 280	2 232 814 419	-3,08%
5 - Gestion financière de l'État hors fiscalité	744 281 936	742 391 570	-0,25%
6 - Gestion des pensions	67 527 564	66 525 768	-1,48%
7 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 381 935 451	1 354 728 630	-1,97%
8 - Gestion des fonds déposés	67 524 733	64 888 646	-3,90%
9 - Soutien	2 127 816 032	2 012 443 605	-5,42%
Total pour le programme 156	8 553 303 239	8 337 640 714	-2,52%

	Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation
1 - Fiscalité des grandes entreprises	101 478 578	118 624 240	16,90%
2 - Fiscalité des PME	1 760 588 665	1 746 253 836	-0,81%
3 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 307 460 280	2 233 336 419	-3,21%
5 - Gestion financière de l'État hors fiscalité	747 341 936	742 616 570	-0,63%
6 - Gestion des pensions	67 537 564	66 575 768	-1,42%
7 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 375 825 451	1 355 528 630	-1,48%
8 - Gestion des fonds déposés	67 524 733	64 888 646	-3,90%
9 - Soutien	1 921 011 032	1 909 000 296	-0,63%
Total pour le programme 156	8 348 768 239	8 236 824 405	-1,34%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

**C. UNE BAISSÉ DES INVESTISSEMENTS LIÉE À L'ÉCHEC DE
L'OPÉRATEUR NATIONALE DE PAYE**

Bien que les économies prévues le programme 156 reposent avant tout sur les crédits de personnel et de fonctionnement, une part non négligeable est imputable à **la baisse des crédits d'investissement, qui affichent un recul de 9,3 % en AE (3 millions d'euros) et surtout 30,1 % en CP (11 millions d'euros)**. Vos rapporteurs spéciaux estiment toutefois qu'il n'y a pas lieu de se féliciter de cette forte baisse.

D'une part, les économies réalisées à court terme sur les crédits d'investissement sont **source de surcoûts de fonctionnement à long terme**, notamment en ce qui concerne les reports de travaux d'entretien immobilier, que l'on peut aussi lire dans le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » (cf. *infra*).

D'autre part, et surtout, la forte baisse des crédits d'investissement du programme 156 est **majoritairement imputable à l'arrêt - sans résultat - du projet de l'Opérateur national de paye (ONP, cf. *infra*)** : de fait, **ce ne sont pas tant des économies qui sont prévues pour l'avenir, mais plutôt des pertes sèches qui sont constatées pour le passé...** Cet arrêt se retrouve d'ailleurs dans la diminution de 115 millions d'euros (- 5,4 %) des crédits demandés en AE sur l'action 9 « Soutien », qui supporte une partie des dépenses liées à l'ONP.

L'ONP avait vocation à être connecté au système d'information SIRHIUS, destiné à la gestion des ressources humaines des ministères financiers, dont le développement sera poursuivi en 2015. Pour mémoire, les autres chantiers informatiques rattachés au programme 156 sont notamment **COPERNIC** (système fiscal), **HELIOS** (secteur public local) et **NEPTUNE** (gestion des pensions).

D. L'IMPÉRATIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'OPTIMISATION FISCALES

Dans une lettre du 27 octobre 2014 envoyée à la Commission européenne en réponse à ses observations sur le projet de loi de finances pour 2015, le ministre des finances, Michel Sapin, a précisé que **900 millions d'euros d'économies supplémentaires seraient réalisés grâce à un renforcement de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale**, sur un total de 3,6 milliards d'euros d'économies. Si vos rapporteurs spéciaux regrettent que cette annonce ne soit pas étayée par des éléments plus précis, ils ne peuvent qu'approuver **la priorité qui est donnée à la lutte contre la fraude fiscale et l'optimisation fiscale**, dans un contexte particulièrement contraint pour les finances publiques.

À cet égard, **de nombreuses mesures importantes ont été adoptées ces dernières années**. On peut citer par exemple la création d'une obligation de transparence en matière de prix de transfert, applicable aux entreprises multinationales. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹ a quant à elle durci les sanctions pénales applicables à la fraude fiscale, portées à sept ans et prison et 2 millions d'euros d'amende dans les cas les plus graves, et allongé le délai de prescription de trois à six ans.

Ces différentes évolutions, ainsi que la perspective la prochaine entrée en vigueur de l'échange automatique d'informations (cf. *infra*), ont provoqué **un retour massif des avoirs non-déclarés situés à l'étranger**. Ces bons résultats sont principalement à mettre au crédit du **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** mis en place en juin 2013.

¹ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Voir à ce sujet l'avis n° 730 (2012-2013) du 9 juillet 2013 de François Marc, fait au nom de la commission des finances.

D'après le Gouvernement, l'objectif de 1,85 milliard d'euros de recettes sur l'année 2014 devrait être largement atteint.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)

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

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

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

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

Les dossiers sont pris en charge par le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF).

Au 19 septembre 2014, plus de 31 000 dossiers avaient été déposés, dont 2 400 avaient été traités. La « fraude passive » représente 74 % des cas. **Près de 80 % des avoirs régularisés proviennent de Suisse**, et 7 % du Luxembourg. Les avoirs médians sont de 400 000 euros.

Source : commission des finances du Sénat

La France a par ailleurs joué un rôle important dans les négociations qui ont permis, à l'échelle de l'Union européenne et à l'échelle internationale, **d'avancer vers la mise en place de l'échange automatique d'informations fiscales**, bien plus efficace que l'actuel échange à la demande prévu par les conventions. **L'OCDE¹ a ainsi élaboré un nouveau standard**, qui a été présenté aux ministres des finances du G20 à Sydney les 22 et 23 février 2014. **Le 29 octobre 2014, quarante-neuf pays, dont tous les membres de l'OCDE et du G20, ont signé à Berlin l'Accord multilatéral entre autorités compétentes élaboré par l'OCDE**, concrétisant leur engagement à mettre en œuvre l'échange automatique d'ici septembre 2017.

Dans l'attente de la généralisation effective du nouveau standard, **la France travaille à l'amélioration de la coopération fiscale avec ses partenaires**. Le 23 avril 2014, la DGFIP et l'administration fiscale belge ont ainsi signé un avenant à la convention fiscale liant les deux pays, qui permettra aux fonctionnaires de chaque État de participer à des enquêtes

¹ Organisation de coopération et de développement économique.

communes sur le territoire de l'autre État. Un accord est par ailleurs en négociation avec la Suisse afin de permettre à la France de procéder à des « demandes groupées » d'informations, ce qui était jusqu'alors impossible. Le 29 octobre 2014, votre commission des finances a adopté le projet de loi autorisant l'approbation de la nouvelle convention fiscale entre la France et la Chine, signée le 26 novembre 2013, aux termes de laquelle l'État « requis » ne pourra plus refuser de transmettre les informations au seul motif que celles-ci sont détenues par un établissement financier¹.

En dépit de ces progrès, de nombreux problèmes persistent, à commencer par le considérable enjeu de la fraude à la TVA. Une étude publiée par la Commission européenne le 19 septembre 2014 fait état d'un **manque à gagner de 193 milliards d'euros de TVA** chaque pour 26 États-membres, soit 18 % du total des recettes attendues, et 1,5 % du PIB. **Pour la France, le manque à gagner atteint 32 milliards d'euros, soit 19 % du total des recettes théoriques**, la collecte n'étant que de 140 milliards d'euros au lieu de 173 milliards d'euros. Ce manque à gagner est **bien sûr imputable à la fraude, mais aussi à l'évasion légale**, aux faillites, insolvabilités et erreurs de calcul.

En tout état de cause, **vos rapporteurs spéciaux estiment que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales revêt aujourd'hui une très grande importance.** Elle doit être renforcée, non seulement par l'adoption de nouvelles mesures législatives et internationales, mais aussi par **la préservation, au sein du programme 156, des moyens humains et financiers dédiés à la mise en œuvre de ces nouveaux outils.**

III. LE PROGRAMME 302 : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

A. LA DOUANE : UNE ADMINISTRATION QUI S'ADAPTE AUX MUTATIONS DES ÉCHANGES COMMERCIAUX

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

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

¹ Cf. rapport n° 57 (2014-2015) fait par Éric Doligé, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu, 29 octobre 2014.

Elle devait aussi prendre en charge le recouvrement l'écotaxe, dont la suppression a été annoncée le 9 octobre 2014 (cf. *infra*) ;

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

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

La modernisation de la DGDDI, engagée depuis le début des années 2000, s'inscrit depuis cette année dans le cadre du **projet stratégique « DOUANE 2018 »**. Celui-ci vise à poursuivre l'effort de simplification des procédures, de dématérialisation des outils, et de renforcement des moyens de lutte contre la fraude. Parmi les projets de dématérialisation et de simplification menés par la DGDDI, on peut notamment citer :

- **la généralisation au flux export de l'application DELTA-X**, déjà en place sur le flux import, qui permet aux entreprises de fret express de réaliser l'ensemble de leurs procédures de dédouanement de manière dématérialisée ;

- **la mise en place d'ici 2018 du Service grands comptes**, destiné à environ 60 grands groupes (soit 300 entreprises), et qui repose sur un portail informatique appelé FIDEL (fiche d'identité des entreprises en ligne) ;

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

- la modernisation du **casier viticole informatisé (CVI)** ;

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

B. DES ÉCONOMIES AVANT TOUT PERMISES PAR L'ACHÈVEMENT DES GRANDS PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT

Les crédits demandés au titre du programme 302 pour 2015 s'élèvent 1,6 milliard d'euros. Ils affichent **une baisse marquée de 3,4 % en AE (56 millions d'euros)**, et une baisse plus modeste de 0,5 % (8 millions d'euros) en CP. L'effort consenti par la DGDDI, qui est plus important que celui des deux années précédentes où les crédits étaient stables, est toutefois **très inégalement réparti entre les différentes catégories de dépenses**.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
Titre 2 : personnel	1 135 557 767	1 131 668 032	-0,34%	1 135 557 767	1 131 668 032	-0,34%
Autres dépenses :	495 008 858	442 889 865	-10,53%	459 750 014	455 573 856	-0,91%
Titre 3 : fonctionnement	152 084 700	163 173 616	7,29%	140 885 000	163 925 328	16,35%
Titre 5 : investissement	84 099 144	40 036 249	-52,39%	60 040 000	51 968 528	-13,44%
Titre 6 : intervention	258 825 014	239 680 000	-7,40%	258 825 014	239 680 000	-7,40%
Total P.302	1 630 566 625	1 574 557 897	-3,43%	1 595 307 781	1 587 241 888	-0,51%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

1. Une baisse incertaine des dépenses de personnel

Ainsi, **les crédits de personnel sont en recul de 0,3 % sur un an**, soit près de 4 millions d'euros. Le plafond d'emplois passe de 16 510 ETPT à 16 396 ETPT, ce qui correspond à une suppression de 250 ETP. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **le titre 2 du programme 302 a fréquemment fait l'objet de sur-exécutions dans le passé**, ce qui incite à prendre avec prudence les objectifs affichés.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation
1 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	452 157 527	451 691 965	-0,10%
3 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	217 279 213	178 872 557	-17,68%
4 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	244 810 807	249 782 414	2,03%
5 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	416 272 262	396 274 293	-4,80%
6 - Soutien des services opérationnels	300 046 816	297 936 668	-0,70%
Total pour le programme 302	1 630 566 625	1 574 557 897	-3,43%

	Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation
1 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	450 957 527	452 121 305	0,26%
3 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	194 790 069	182 527 271	-6,30%
4 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	245 170 807	251 145 656	2,44%
5 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	416 112 262	396 743 912	-4,65%
6 - Soutien des services opérationnels	288 277 116	304 703 744	5,70%
Total pour le programme 302	1 595 307 781	1 587 241 888	-0,51%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

2. La fin des grands programmes d'investissement de la DGDDI

La majeure partie des économies sur le programme 302 est portée par la très forte baisse des crédits d'investissement, en recul de 52,4 % en AE (44 millions d'euros), et de 13,4 % en CP (8 millions d'euros). Cette baisse des crédits d'investissement se retrouve dans celle des crédits de l'action 3 « Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen », en recul de 17,7 % en AE, soit 38 millions d'euros.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, cette baisse tient à **l'achèvement, en 2015, d'un cycle d'investissement lié au renouvellement des moyens opérationnels de la DGDDI**. L'année 2015 est ainsi la dernière année de paiement¹ :

- du septième aéronef « multi-missions » BEECH Aircraft 350 ER ;
- d'un navire patrouilleur en Méditerranée, qui viendra compléter les moyens dont dispose la douane dans l'Atlantique et la Manche ;
- de deux vedettes de surveillance rapprochée.

De même, l'année 2015 est celle de **l'achèvement du projet PNR** (*Passenger Name Record*), le futur système de traitement des données relatives aux passagers aériens. Le plan de financement du projet PNR explique la moitié de la baisse des AE en projet de loi de finances pour 2015, soit 20 millions d'euros.

D'une manière générale, le maintien des CP à un niveau relativement plus élevé que celui des AE s'explique par **l'importance des restes à payer en 2015**. Par ailleurs, une partie des dépenses restantes seront financées par voie de **fonds de concours** (Fonds européen pour les frontières extérieures) et par voie d'**attribution de produits** (cessions d'avions).

Toutefois, **la très forte baisse des crédits d'investissement au titre du programme 302 n'est pas sans effets pervers**, pour deux raisons. D'une part, on ne peut exclure que la DGDDI ait à reporter certains investissements importants, sinon à y renoncer ; à cet égard, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent notamment de voir **revues à la baisse les ambitions en matière de dématérialisation des procédures**. D'autre part, la baisse massive des crédits d'investissement **permet d'assurer trop « facilement » la contribution du programme 302** à l'effort de maîtrise de la dépense publique, tout en laissant les dépenses de fonctionnement augmenter.

3. La hausse problématique des dépenses de fonctionnement

En revanche, les crédits de fonctionnement augmentent de 16,4 % en CP, soit 23 millions d'euros, ce dont vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent, alors même que des gains d'efficacité importants sont promis par le Gouvernement du fait de la simplification des procédures. On retrouve ce poids des dépenses de fonctionnement courant dans la **hausse de 5,7 % – soit 16 millions d'euros – des crédits affectés aux fonctions support**, portés par l'action 6 « Soutien des services opérationnels ».

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, la DGDDI a pourtant réalisé d'importantes économies sur certains postes, tels

¹ Source : questionnaire budgétaire.

que le parc automobile, la reprographie ou encore la documentation. Toutefois, **les dépenses liées au parc aéronaval** affichent une hausse de 18,3 % sur la période 2011-2013, notamment « *en raison du vieillissement du matériel et, pour une période transitoire, de l'entretien d'une double flotte d'aéronefs dans l'attente de l'équipement complet de la nouvelle flotte¹* ». Les dépenses informatiques de fonctionnement connaissent aussi une hausse préoccupante de 21,5 % sur la période 2011-2013, même si ces dépenses portent une partie de l'effort de modernisation des systèmes de la DGDDI².

Les gains d'efficience attendus de ces différents projets ne sont pas incompatibles avec **de plus grands efforts sur le fonctionnement courant du programme 302**, que vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux.

4. Une diminution tendancielle des aides aux buralistes

Les dépenses d'intervention affichent une baisse sensible de 7,4 %, soit 19 millions d'euros en AE et en CP, montant que l'on retrouve dans la baisse de 4,7 % en CP des crédits de l'action 5 « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale ».

Cette évolution correspond principalement à la **diminution des aides versées aux buralistes**, notamment celles qui sont prévues par le troisième contrat d'avenir signé avec l'État le 23 septembre 2011 pour la période 2012-2016. Répondant à des finalités très diversifiées, les aides aux buralistes incluent la remise compensatoire, la remise additionnelle, la prime de service public de proximité (PSPP), les indemnités de fin d'activité (IFA), la subvention sécurité ou encore le complément de remise. **Le total des aides aux buralistes est de 225 millions d'euros en 2015**, en baisse de 22 millions d'euros par rapport à 2014.

C. LES LOURDES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ABANDON DE L'ÉCOTAXE

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « **taxe poids lourds** » (TPL) ou encore **écotaxe³**, a été instaurée par l'article 153 de la loi de finances pour 2009. Cette taxe, dont le montant varie entre 8,8 et 15,4 centimes d'euros par kilomètre, devait s'appliquer aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes circulant en France sur 15 000 kilomètres de routes nationales et départementales. **« Suspendue » par le Premier ministre le 29 octobre 2013, l'écotaxe devait être remplacée par un « péage de transit poids lourds », limité à un réseau**

¹ Source : questionnaire budgétaire.

² Source : questionnaire budgétaire.

³ Sur l'écotaxe, 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.

de 4 000 kilomètres, d'après les annonces faites le 22 juin 2014. La recette brute attendue serait de l'ordre de 550 millions d'euros, affectés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), contre 800 millions d'euros attendus auparavant.

L'administration des douanes est chargée du recouvrement de cette taxe, même si l'essentiel des missions de conception, de maintenance et surtout de recouvrement, a été délégué à la société *Ecomouv'* dans le cadre d'un partenariat public-privé¹. Afin d'assurer le pilotage stratégique de l'écotaxe et le contrôle d'*Ecomouv'*, **la douane a installé à Metz un nouveau service dédié : le service taxe poids lourds (STPL), composé de 130 agents**. Dépositaire du pouvoir régalien de l'État, c'est ce service qui, formellement, devait constater les manquements et les infractions, et proposer les éventuelles transactions. **Le coût du STPL était estimé à environ 23 millions d'euros en rythme de croisière**.

Cependant, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ségolène Royal, a **annoncé le 9 octobre 2014 la « suspension sine die » de l'écotaxe**. La résiliation du contrat avec *Ecomouv'* a quant à elle été annoncée le 30 octobre 2014.

D'une manière générale, **votre rapporteur spécial Michel Bouvard regrette que ce dispositif ait été abandonné sans que le Parlement ait eu à se prononcer sur les conséquences, notamment financières, de cette décision**. Votre rapporteur spécial pointe le manque de responsabilité collective des élus, qui ont approuvé la création de l'écotaxe à une large majorité, et ont été bien peu à la défendre *in fine*. **Il conviendrait à tout le moins de chiffrer précisément les pertes engendrées par l'abandon de l'écotaxe**, non seulement en termes de recettes fiscales mais aussi en dépenses d'indemnisation de la société *Ecomouv'* et en dépenses annexes pour l'État – avenir du STPL, reconversion des portiques, éventuel contentieux etc. L'audition du secrétaire d'État chargé des transports, Alain Vidalies, conjointement organisée le 29 octobre 2014 par votre commission des finances et la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, n'a pas permis d'obtenir des précisions satisfaisantes à ce sujet. Enfin, il pourrait être opportun d'**autoriser les collectivités territoriales volontaires à mener des expérimentations**.

En ce qui concerne plus particulièrement le programme 302 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », l'abandon de l'écotaxe pose la question de l'avenir du STPL installé à Metz et des 130 douaniers qui y sont affectés – sans compter les salariés d'*Ecomouv'*. Le 27 octobre 2014, le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a précisé que la DGDDI travaillait à l'installation d'un

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

« *service à caractère national et pérenne* » sur le site de Metz, auquel seraient réaffectés les 130 douaniers initialement chargés de la mise en œuvre de l'écotaxe. Ce service pourrait être en charge d'une gestion centralisée de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (taxe à l'essieu), ce dont on peut s'étonner puisque cette taxe existe déjà, ou du futur service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC)¹. Toutefois, le 28 octobre 2014, le ministre du travail, François Rebsamen, a évoqué la possibilité de réaffecter les 130 douaniers au contrôle des entreprises ayant recours aux travailleurs détachés². Rien ne semble donc tranché à ce stade, et **vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de voir perdurer cette situation aux lourdes conséquences financières et aux perspectives incertaines.**

D. UNE ATTENTION PLUS GRANDE DOIT ÊTRE PORTÉE AUX FLUX ISSUS DE LA VENTE EN LIGNE

La DGDDI est chargée de la collecte des droits de douanes et de la TVA à l'importation. À ce titre, elle est compétente pour contrôler et taxer les envois en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne, souvent expédiés par fret express ou postal, et issus notamment de la vente sur Internet. **Or le e-commerce est aujourd'hui en pleine explosion** – pour les seuls vendeurs français, il représente un chiffre d'affaires annuel de 25 milliards d'euros – **et avec lui les risques de fraude qui s'y attachent.**

Nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », avaient mis en évidence dans un rapport de 2013 **l'importance des « fuites » de recettes fiscales liées à l'explosion de la vente en ligne**³. De fait, le paiement des droits et taxes à l'importation se fait sur une base purement déclarative, qui se heurte à l'impossibilité matérielle de contrôler un grand volume de petits colis individuels. Ainsi, sur les 5 millions d'euros redressés sur le fret à Roissy en 2012, 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. Suite à ce constat, nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier avaient émis plusieurs propositions concrètes, et appelé à **réfléchir à l'opportunité de prélever la TVA à l'importation à la source, au moment de la transaction en ligne** et non pas au moment du dédouanement.

En tout état de cause, **vos rapporteurs spéciaux appellent à un renforcement de l'action de la DGDDI sur la question de la fraude fiscale sur Internet.** À cet égard, il convient de saluer la création du service

¹ Source : *Acteurs publics*, 27 octobre 2014.

² Source : *Acteurs publics*, 28 octobre 2014.

³ *Rapport d'information n° 93 (2013-2014) fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances, « Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée », 23 octobre 2013.*

« Cyberdouane » en 2008, le rôle actif joué par le service national des douanes judiciaires (SNDJ), ainsi que les bons résultats obtenus dans la lutte contre les fraudes relatives aux stupéfiants ou aux médicaments¹. Toutefois, l'action de la douane demeure à ce jour trop exclusivement orientée vers les produits dangereux ou prohibés, sans prise en compte de **l'enjeu considérable que représentent les produits légaux mais échappant de fait à toute taxation.**

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

A. UN PROGRAMME TRANSVERSAL AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI

Dans le cadre de la simplification de la maquette budgétaire, le **programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** est fusionné avec l'ancien programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », ces deux programmes ayant en commun **une forte dimension transversale et le cas échéant interministérielle.**

Placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économiques et financiers, le programme 218 est dorénavant regroupé en quatre actions :

- **l'action 1 « État-major et politiques transversales »** regroupe notamment les crédits des cabinets ministériels, de certains services du secrétariat général, de la direction des affaires juridiques (DAJ) ou encore du service à compétence nationale TRACFIN ;

- **l'action 2 « expertise, audit, évaluation et contrôle »** regroupe notamment les crédits de l'inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFI), et de structures de régulation et de contrôle tels que l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), l'observatoire des jeux (OdJ) et le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) ;

- **l'action 3 « prestations d'appui et de support »** regroupe notamment les crédits du secrétariat général liés aux fonctions support et logistiques, l'institut de formation continue des ministères (IGPDE) ou encore le service commun des laboratoires (SCL), qui intervient principalement pour la DGDDI et la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;

- **l'action 4 « pilotage des finances publiques et projets interministériels »** regroupe les crédits de la direction du budget (DB), de la

¹ En 2014, l'opération « PANGEA VII », mobilisant 111 pays dont la France, a permis la saisie de milliers de médicaments potentiellement dangereux, ainsi que de nombreuses arrestations.

direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du service des achats de l'État (SAE), de l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et de l'opérateur national de paye (ONP).

B. L'IMPACT MAJEUR DE L'ARRÊT DE L'OPÉRATEUR NATIONAL DE PAYE

Les crédits demandés pour le programme 218 au titre de l'année 2015 s'élèvent à environ 1,1 milliard d'euros en AE et en CP soit, à périmètre constant, une baisse de 0,3 % en AE (3 millions d'euros) et surtout **une baisse de 3,7 % (40 millions d'euros) en CP.**

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
Titre 2 : personnel	525 976 004	511 148 707	-2,82%	525 976 004	511 148 707	-2,82%
Autres dépenses :	580 136 912	591 749 873	2,00%	581 069 916	555 409 158	-4,42%
Titre 3 : fonctionnement	475 780 842	515 909 873	8,43%	482 042 795	478 799 158	-0,67%
Titre 5 : investissement	97 536 070	59 980 000	-38,50%	97 207 121	60 750 000	-37,50%
Titre 6 : intervention	6 510 000	15 250 000	134,25%	1 510 000	15 250 000	909,93%
Titre 7 : opérations financières	310 000	610 000	96,77%	310 000	610 000	96,77%
Total P. 218	1 106 112 916	1 102 898 580	-0,29%	1 107 045 920	1 066 557 865	-3,66%

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.
1 - État-major et politiques transversales	380 731 149	404 396 088	6,22%
2 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	75 028 338	77 654 023	3,50%
5 - Prestations d'appui et de support	432 884 312	446 488 285	3,14%
7 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	217 469 117	174 360 184	-19,82%
Total pour le programme 218	1 106 112 916	1 102 898 580	-0,29%

	Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	
1 - État-major, médiation et politiques transversales	380 089 585	404 396 088	6,39%
2 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	75 766 712	74 754 023	-1,34%
5 - Prestations d'appui et de support	434 689 132	408 337 570	-6,06%
7 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	216 500 491	179 070 184	-17,29%
Total pour le programme 218	1 107 045 920	1 066 557 865	-3,66%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits.

Le programme est essentiellement marqué par **une forte baisse de 38,5 % (en AE) et 37,5 % (en CP) des crédits d'investissement, soit près de 37 millions d'euros**. Cette baisse se retrouve dans la diminution de 19,8 % en AE (43 millions d'euros) et 17,3 % en CP (37 millions d'euros) des **crédits de l'action 7 « pilotage des finances publiques et projets interministériels »**.

Cette baisse brutale tient à la « réorientation » du projet de l'opérateur national de paye (ONP), annoncée le 10 mars 2014 par le Gouvernement à la suite de la remise du rapport de Jacques Marzin, directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC). Ce projet lancé en 2007 avait pour but de mettre en place un pilotage unifié et centralisé de la paye des 2,5 millions d'agents de l'État (projet SI-Paye), et de proposer un système d'information des ressources humaines (projet SIRH) aux ministères ne souhaitant pas moderniser le leur en vue du raccordement. Comme l'expliquait Jacques Marzin lors de son audition par votre commission des finances le 21 mai 2014¹, **le projet s'est cependant heurté à plusieurs obstacles conduisant à l'abandon de son volet SI-Paye²** : « premièrement, la durée du projet : celui-ci devait se terminer en 2016, mais il est apparu qu'il n'aurait pas pu être achevé avant 2023. Or cet horizon 2023 est soumis à des aléas (...). Deuxièmement, le coût : nous avons pour la première fois consolidé l'ensemble des projets – le calculateur et les SIRH. Nous avons pu constater que même en poussant jusqu'à l'horizon 2034, nous arrivions à une rentabilité extrêmement négative, qui s'établit à un milliard d'euros au minimum ».

Si vos rapporteurs spéciaux ne remettent pas en cause la décision d'abandonner le volet SI-Paye de l'ONP compte tenu des difficultés rencontrées, **ils s'interrogent toutefois sur le caractère tardif de cette**

¹ Audition conjointe de Olivier Bourges, directeur général adjoint à la direction générale des finances publiques (DGFIP), Marie-Anne Léoëque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), Jacques Marzin, directeur de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de Valérie Metrich-Hecquet, secrétaire générale du ministère de l'agriculture, sur le projet de l'opérateur national de paye, le 21 mai 2014.

² L'élaboration d'un SIRH unifié à destination des ministères volontaires est en revanche maintenue.

décision – d’autant que les investissements avaient cessé depuis plusieurs mois. Dans leur rapport sur la loi de règlement des comptes de l’année 2013, nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux, avaient déjà signalé que **le taux de consommation des crédits d’investissement était de seulement 62,7 % en 2013**, c’est-à-dire 126 millions d’euros de moins que les 334 millions d’euros prévus en loi de finances initiale.

Surtout, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les « économies » réalisées à partir de 2015 sur les crédits d’investissement du programme 218 sont **en fait la conséquence d’une perte nette de près de 286 millions d’euros pour l’État, sur la seule période comprise entre 2009 et 2013**, selon les chiffres fournis par Jacques Marzin. Si l’on intègre l’adaptation des huit SIRH ministériels en vue de leur raccordement à l’ONP, le coût total est plus proche du milliard d’euros. Enfin, Le rapport de Jacques Marzin **chiffre les économies liées à l’arrêt du projet à 200 millions d’euros pour les quatre années à venir.**

Plus généralement, vos rapporteurs spéciaux s’interrogent les choix stratégiques relatifs aux grands chantiers informatiques de l’État : la « réorientation » de l’ONP suit de peu l’arrêt, annoncé le 3 décembre 2013, du logiciel de paye des militaires, **Louvois**, qualifié de « désastre » par le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian. Quant à **Chorus**, le système d’information budgétaire, financière et comptable de l’État¹, vos rapporteurs spéciaux ont déjà eu l’occasion, lors de leurs précédents travaux à l’Assemblée nationale², d’alerter sur les très importants dérapages financiers du projet. **Si le déploiement de Chorus est aujourd’hui terminé, la question du retour sur investissement reste entièrement posée.** Il appartient à la direction interministérielle des systèmes d’information et de communication (DISIC), réorganisée par le décret du 1^{er} août 2014 et maintenue auprès du Premier ministre, d’améliorer considérablement le pilotage des chantiers informatiques de l’État.

C. LA HAUSSE DES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME

Essentiellement imputable à l’interruption des investissements dans l’ONP, la baisse générale de 3,7 % (en CP) des crédits du programme 218 dissimule en fait **des prévisions bien plus contrastés pour l’année 2015.**

Ainsi, en AE, toutes les autres actions du programme 218 sont en hausse : l’action 1 « État-major et politiques transversales » voit ainsi ses crédits augmenter de 6,2 % (24 millions d’euros), l’action 2 « Expertise, audit, évaluation et contrôle » de 3,5 % (2,6 millions d’euros), et l’action 5

¹ Chorus succède lui-même au progiciel Accord, lancé en 1996 et abandonné en 2009.

² Cf. Assemblée nationale, rapport n° 3644 de la mission d’information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MLOLF), fait par Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, 12 juillet 2011.

« Prestations d'appui et de support » de 3,1 % (14 millions d'euros). **L'effort d'économies est plus notable en CP** : à l'exception de l'action 1 qui affiche là encore une hausse, les actions 2 et 5 voient leurs crédits diminuer. S'il faut préciser que certaines de ces hausses sont imputables à des opérations immobilières ponctuelles (prise à bail de l'ARJEL, renégociation des baux du service « Environnement professionnel » du ministère), **vos rapporteurs spéciaux regrettent, d'une manière générale, que ces changements ne soit pas plus documentés.**

Il existe toutefois un effort sur les dépenses de personnel, qui affichent une baisse de 2,8 % en 2015, correspondant à une suppression de 150 ETP, le plafond passant de 5 824 ETPT en loi de finances pour 2014 à 5 740 ETPT en projet de loi de finances pour 2015. **Les marges de manœuvre sont toutefois restreintes**, le programme 218 ne représentant que 4,3 % du total des emplois de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Vos rapporteurs spéciaux relèvent enfin que **les dépenses d'intervention sont presque multipliées par dix en 2015**, passant de 1,5 million d'euros à 15 millions d'euros. Il s'agit pour l'essentiel du financement, par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), **d'opérations dans le secteur des communications téléphoniques**, dont les montants sont par définition très variables.

V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE

A. LA FORMATION ET L'ACTION SOCIALE AU BÉNÉFICE DES FONCTIONNAIRES

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

- **la formation des fonctionnaires (action 1)** : il s'agit principalement des crédits de l'école nationale d'administration (ENA) et des cinq instituts régionaux d'administrations (IRA), sur lesquels la DGAFP exerce sa tutelle. Par ailleurs, cette action assure le suivi et la coordination des programmes de formation continue des différents ministères, et des actions de préparation aux concours internes de la fonction publique ;

- **l'action sociale interministérielle (action 2)** : l'objet de cette action est l'amélioration des conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Les prestations individuelles financées par le programme recouvrent notamment l'attribution de « chèques vacances » ou de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants. Les prestations collectives prennent la forme de réservations de places en crèche

ou de logements sociaux. Il faut y ajouter les opérations d'investissement visant à la mise aux normes des restaurants inter-administratifs (RIA).

B. UNE STABILITÉ PERMISE PAR LE REPORT DES INVESTISSEMENTS

Les crédits demandés pour 2015 au titre du programme 148, soit 202 millions d'euros en AE et 205 millions d'euros en CP, affichent une **grande stabilité**. Plus précisément, on constate une hausse de 0,5 % des AE et une baisse de 0,7 % des CP.

Le principal fait marquant pour l'année 2015 est la **forte diminution des investissements**, qui baissent de 27,2 % en AE (2,5 millions d'euros) et de 42,7 % en CP (5,8 millions d'euros). Cette baisse s'explique principalement par le **quasi-achèvement de la mise aux normes du parc des 92 restaurants inter-administratifs (RIA)** : en 2014, 91 % du parc avait été mis aux normes¹.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
Titre 2 : personnel	250 000	249 549	-0,2%	250 000	249 549	-0,2%
Autres dépenses :	200 599 459	201 634 375	0,5%	206 040 265	204 575 182	-0,7%
Titre 3 : fonctionnement	183 192 971	187 146 249	2,2%	184 417 301	189 117 749	2,5%
Titre 5 : investissement	9 341 070	6 799 366	-27,2%	13 557 546	7 768 673	-42,7%
Titre 6 : intervention	8 065 418	7 688 760	-4,7%	8 065 418	7 688 760	-4,7%
Total P. 148	200 849 459	201 883 924	0,5%	206 290 265	204 824 731	-0,7%

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
1 - Formation des fonctionnaires	81 016 987	79 541 290	-1,8%	81 016 987	79 541 290	-1,8%
2 - Action sociale interministérielle	119 832 472	122 342 634	2,1%	125 273 278	125 283 441	0,0%
Total P. 148	200 849 459	201 883 924	0,5%	206 290 265	204 824 731	-0,7%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

¹ Source : questionnaire budgétaire.

Pour le reste, vos rapporteurs spéciaux relèvent un effort de 1,5 million d'euros (- 1,8 %) réalisé sur l'action 1 « formation des fonctionnaires », alors même que le coût complet annuel d'un élève fonctionnaire a tendance à augmenter, que ce soit pour l'ENA (60 425 euros en 2015, contre 58 772 euros en 2012) ou pour les IRA (83 206 euros en 2015, contre 82 933 euros en 2012). L'action 2 « action sociale interministérielle » affiche quant à elle une légère hausse en AE (2,1 %) et une stabilité en CP, signe du maintien à leur niveau des prestations individuelles et collectives.

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

A. L'ENTRETIEN LOURD DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

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

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

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

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

La **répartition des dépenses immobilières entre le programme 309 et le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** est fixée par la notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble concerné¹. Ainsi, lorsque des **opérations structurantes** (déménagement, réhabilitation, restructuration etc.) conduisent à l'augmentation de cette valeur, les

¹ Source : questionnaire budgétaire.

dépenses afférentes sont rattachées au CAS. Les dépenses d'**entretien lourd** relevant du propriétaire, qui sont seulement destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation (remplacement d'une chaudière, etc.), sont par contre rattachées au programme 309. Les dépenses d'entretien courant incombant au locataire relèvent quant à elles des budgets ministériels, comme le montre le tableau ci-après.

B. UNE BAISSÉ DE LA MAINTENANCE CORRECTIVE AU PROFIT DES CONTRÔLES À CARACTÈRE PRÉVENTIF

Les crédits demandés pour l'année 2015 au titre du programme 309, soit 156 millions d'euros en AE et 166 millions d'euros en CP, affichent un léger recul de 2,8 millions d'euros, correspondant à une baisse de 1,75 % en AE et 1,64 % en CP. Par comparaison, l'effort demandé en loi de finances 2014 par rapport à 2013 était de 54 millions d'euros en AE (- 25,3 %) et de 34 millions d'euros en CP (- 16,7 %), mais il s'agissait alors d'une « normalisation » de la dotation du programme 309, dont les crédits étaient chroniquement sous-consommés.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
Titre 3 : fonctionnement	78 776 470	77 883 000	-1,13%	83 700 000	82 875 500	-0,99%
Titre 5 : investissement	79 999 189	78 117 000	-2,35%	85 075 659	83 124 500	-2,29%
Total P. 309	158 775 659	156 000 000	-1,75%	168 775 659	166 000 000	-1,64%

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	var.	LFI 2014	PLF 2015	var.
2 - Contrôles réglementaires	6 588 235	9 360 000	42,07%	7 000 000	9 960 000	42,29%
3 - Audits, expertises, diagnostics	1 882 353	3 900 000	107,19%	2 000 000	4 150 000	107,50%
4 - Maintenance préventive	32 000 000	31 980 000	-0,06%	34 000 000	34 030 000	0,09%
5 - Maintenance corrective	23 529 412	17 160 000	-27,07%	25 000 000	18 260 000	-26,96%
6 - Travaux lourds - Mise en conformité et remise en état	94 775 659	93 600 000	-1,24%	100 775 659	99 600 000	-1,17%
Total P. 309	158 775 659	156 000 000	-1,75%	168 775 659	166 000 000	-1,64%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015. Hors fonds de concours et attribution de produits

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

La stratégie affichée dans le projet annuel de performances est celle d'un **développement de la maintenance préventive**, source d'économies à long terme.

En toute logique, on observe donc **une baisse importante des crédits affectés à la maintenance corrective, qui reculent d'environ 27 % en un an**, soit 17 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver la priorité donnée à la « prévention » sur la « correction » ; toutefois, ils soulignent **les risques inhérents à cette stratégie**, et rappellent qu'il pourrait être nécessaire, en cours d'exercice, de basculer des crédits sur la maintenance corrective si des dégradations ou défaillances venaient à apparaître sur le parc existant.

Les crédits affectés à la maintenance préventive se caractérisent en revanche par une quasi-stabilité (- 0,1 % en AE, + 0,1 % en CP). Au lieu de cela, ce sont en fait les crédits liés aux contrôles réglementaires (action 2) et aux audits, expertises et diagnostics (action 3) qui augmentent, respectivement de 3 millions d'euros et de 2,2 millions d'euros. Si les masses financières demeurent modestes, la hausse n'en est pas moins notable, puisqu'elle atteint 42 % pour l'action 2, et 108 % pour l'action 3. Si les contrôles et expertises se rattachent bien entendu à l'approche « préventive » adoptée par France Domaine, **ils ont vocation à déboucher, à terme, sur des opérations effectives** : la répartition des crédits entre les actions 2 et 3 d'une part, et l'action 4 d'autre part, devrait donc évoluer au cours des prochains exercices.

Pour mémoire, **les principales missions bénéficiaires des crédits prévus au titre du programme 309** sont : la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » elle-même (56 millions d'euros), notamment pour l'immobilier de la DGFIP ; la mission « Défense » (28 millions d'euros) ; la mission « Sécurités » (18 millions d'euros) ; la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (9 millions d'euros).

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « PROVISIONS »

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE PRÉVUE PAR LA LOLF

La mission « Provisions » est prévue aux alinéas trois à cinq du paragraphe I de l'**article 7 de la LOLF**, qui précisent qu'« *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

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

« 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, directement piloté par la direction du budget du ministère de l'économie et des finances.

A. LA FINALITÉ DES DEUX DOTATIONS

1. Le programme 551 : financer des mesures générales de rémunérations publiques

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**. Il s'agit de crédits de **titre 2 (dépenses de personnel)**.

C'est sur cette dotation, par exemple, que figureraient les crédits destinés à provisionner **une augmentation du point de la fonction publique** alors que les négociations salariales seraient toujours en cours au moment de la discussion budgétaire. La présente dotation n'a pour autant jamais été dotée en ce sens, puisque en pratique, afficher un montant budgété priverait le Gouvernement de toute possibilité de négociation.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, le cas échéant, répartis par **arrêté du ministre chargé des finances**, conformément au deuxième alinéa de l'article 11 de la LOLF.

Bien qu'**ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel)**, ces crédits ne sont assortis d'aucun plafond d'autorisation d'emplois.

2. Le programme 552 : faire face à des dépenses accidentelles ou imprévisibles

La dotation du programme **552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** (DDAI) a pour vocation de recevoir les **crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes** (par exemple des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger) qui n'ont pu être répartis par programme lors de la prévision budgétaire initiale.

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

Les crédits du programme 552 relèvent du **titre 3 (dépenses de fonctionnement)**.

Ils sont répartis, par programme, par **décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances**, conformément au premier alinéa de l'article 11 de la LOLF.

B. UNE MISSION ATYPIQUE

1. La budgétisation des subventions versées sur proposition du Parlement

La particularité principale de la mission « Provisions » est de servir de support de budgétisation aux **crédits destinés aux subventions versées sur proposition du Parlement** (« réserve parlementaire »). Ceux-ci sont ensuite répartis au cours de la discussion budgétaire.

2. Des dotations exclues de toute stratégie de performance et de règles d'exécution

A l'instar de la mission « Pouvoirs publics¹ », la présente mission est **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.

Par ailleurs, s'agissant de montants prévisionnels, ces crédits n'ont évidemment **pas vocation à être entièrement consommés** et leur niveau d'exécution peut fortement varier d'un exercice sur l'autre.

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 ».

C. UNE ABSENCE DE DOCTRINE D'EMPLOI QUI NE DOIT PAS DÉTOURNER L'OBJET DE LA MISSION

Le recours à la mission « Provisions » depuis 2008

En ce qui concerne la dotation 551 « **Provision relative aux rémunérations publiques** » :

- financement des **exonérations de cotisations sociales** sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'État prévues par la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (exercices 2008 et 2009) ;

- prise en charge des **effets de prix et de change** sur les rémunérations à l'étranger (exercice 2009) ;

- couverture des **besoins de ministères faisant état d'insuffisance de crédits de titre 2** en fin de gestion (exercices 2008 et 2009).

En ce qui concerne la dotation 552 « **Dépenses accidentelles et imprévisibles** » (hors interventions des forces spéciales) :

- mise en place de la **réserve « de budgétisation »** prévue par la loi n° 2009-135 de **programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012 et destinée à abonder exceptionnellement les crédits des missions du budget général au-delà des plafonds pour faire face aux risques et incertitudes de programmation (loi de finances pour 2010) ;

- **acquisition d'un immeuble** dans le 15^e arrondissement de Paris occupé par la Préfecture de la région Île-de-France (exercice 2012) et **signatures de baux** en faveur du relogement d'administrations centrales (exercice 2014) ;

- financement de la **campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1)** (exercice 2009) ;

- financement du dispositif de **consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris** (exercice 2009) ;

- réponse aux **besoins de crédits de personnels** constatés en fin de gestion dans plusieurs ministères (en raison des dysfonctionnements de l'application CHORUS en 2010, ou des problèmes rencontrés avec le logiciel « Louvois » en 2012) ;

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

La réelle difficulté rencontrée pour analyser l'emploi des crédits de la mission, et plus particulièrement de la dotation 552, réside dans **l'interprétation du caractère « imprévisible »** des dépenses.

En pratique et même s'il est parfois nécessaire de considérer l'exécution budgétaire avec un certain pragmatisme, plusieurs **motifs de recours à la mission « Provisions »** parmi ceux précédemment cités, **semblent pour le moins contestables** (par exemple, l'imputation de dépenses de personnel sur la dotation 552, qui recouvre des crédits de fonctionnement), soit qu'ils sont fort éloignés de la notion de calamités, soit

que leur caractère imprévisible concerne surtout l'estimation de leur montant.

En l'**absence de doctrine d'emploi précise**, il serait préférable que la présente mission ne soit pas destinée à pallier des aléas de gestion, pour lesquels d'autres dispositifs doivent être privilégiés.

Ainsi, ces dotations ne sauraient contrevenir au **principe d'auto-assurance**, qui encourage les responsables de programme à compenser des dépenses dynamiques par des économies sur d'autres postes et à recourir, exceptionnellement en cas d'aléas de gestion, à la réserve de précaution.

In fine, les décrets ou arrêtés de répartition des dotations de la mission ne devraient pas se soustraire **aux décrets d'avance**, prévus à l'article 13 de la LOLF. En effet, si ces derniers autorisent également un assouplissement de la gestion des crédits, leur usage fait l'objet d'une **procédure strictement encadrée** (avis du Conseil d'État, réservé au seul cas d'urgence, nécessité de gager les crédits ouverts sur un programme par une annulation sur un autre programme) et requiert **l'avis des commissions des finances des assemblées**.

À cet égard, la Cour des comptes a invité le Gouvernement à plusieurs reprises, dans ses analyses sur l'exécution budgétaire, à **préciser une doctrine d'emploi** de la mission et plus particulièrement de la dotation 552, afin d'en réserver le recours aux seuls cas de calamités et urgences sanitaires. Vos rapporteurs spéciaux suggèrent que **l'utilisation des crédits de ladite dotation soit circonscrite au seul critère accidentel**.

Par ailleurs, pour faire suite à une **recommandation récurrente de la Cour des comptes**, et afin d'éviter tout risque de confusion avec les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'État, vos rapporteurs spéciaux proposent **un amendement corrigeant la dénomination de la mission en « Crédits non répartis »**.

II. LES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 : LA MISSION LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL

A. LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017

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

Plafonds des crédits de la mission « Provisions » sur la période 2015-2017

(en milliards d'euros)

Crédits de paiement	Loi de finances pour 2014	Loi de finances pour 2014 (format 2015)	2015	2016	2017
Provisions (hors réserve parlementaire)	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02

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

La présente mission constitue la moins dotée en crédits de paiement du budget général.

B. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION (+ 2,1 % EN AE ET + 6,2 % EN CP°)

Évolution des crédits demandés en PLF 2015 par rapport à 2014

(en milliers d'euros)

	Demandés en PLF pour 2014		Inscrits en LFI 2014*		Demandés en PLF pour 2015		Variation PLF 2015/ PLF 2014 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 - Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0	0	0
552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles	455 602	155 602	335 000	35 000	465 278	165 278	+ 9 676	+ 9 676

Source : *Annexe « Provisions » au projet de loi de finances pour 2015 (traitement commission des finances du Sénat)*

* La différence entre les crédits demandés en projet de loi de finances pour 2014 et les crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2014 correspond au montant de la réserve parlementaire accordée pour 2014.

Pour 2015, la mission « Provisions », représente **465,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **165,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond, pour l'ensemble de la mission, à une augmentation de :

+ **2,1 %** par rapport aux **AE demandées** en projet de loi de finances pour 2014 (455,6 millions d'euros);

+ **6,2 %** par rapport aux **CP demandés** en projet de loi de finances pour 2014 (155,6 millions d'euros).

C. UNE DEMANDE DE CRÉDITS PORTANT SUR UN SEUL PROGRAMME

1. La non budgétisation du programme 551

Pour 2015, **aucun crédit n'est demandé au titre de la dotation du programme 551** « Provision relative aux rémunérations publiques », tous les crédits de titre 2 ayant été répartis sur les programmes des missions concernées.

2. Les crédits du programme 552

S'agissant de la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », et comme indiqué ci-dessus, **465,3 millions d'euros en AE et 165,3 millions d'euros en CP** sont demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2015.

L'écart de 300 millions d'euros entre les AE et les CP, récurrent depuis l'exercice 2012, a pour objet, cette année encore, la « *constitution d'une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* » qui revêtent un caractère imprévisible dès lors qu'elles résultent de **décisions urgentes de relocalisation et nécessitent la provision en AE de la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail**. Dans un souci de lisibilité, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur **la possibilité d'inscrire ces engagements de dépenses, qui font nécessairement l'objet de projections financières au regard de leurs montants conséquents, sur les différents budgets ministériels** ou, le cas échéant, sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

En gestion 2014, cette provision en AE **a été mobilisée à hauteur de :**

- **28,4 millions d'euros** au profit du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » afin de permettre la signature d'un nouveau bail (quartier du Montparnasse) dans le cadre de la **restructuration immobilière des ministères sociaux ;**

- **25,5 millions d'euros** au profit du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » afin de signer un nouveau bail (15^e arrondissement de Paris) dans le cadre du **plan de relocalisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture.**

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

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

A. LA DOUBLE FINALITÉ DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

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

En recettes, le CAS fait apparaître le **produit des cessions d'immeubles de l'État** et des droits à caractère immobilier¹ attachés à des immeubles de l'État, auxquels s'ajoutent le cas échéant des versements du budget général et des fonds de concours.

En dépenses, le CAS comprend deux programmes :

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

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

Si les dépenses immobilières du programme 723 prennent la forme d'une **enveloppe interministérielle mutualisée**, les ministères bénéficient toutefois d'un « taux de retour » de 55 % sur le produit de leurs cessions, afin de les inciter à rationaliser leur parc immobilier. Ce taux de retour est porté à 100 % pour le ministère de la défense.

À titre indicatif, l'évaluation du **patrimoine immobilier de l'État est de 63,1 milliards d'euros au 31 décembre 2013**, les principaux ministères occupants étant le ministère de la défense (24,4 % de la valeur brute), le ministère de la justice (21,1 %) et le ministère de l'intérieur (18,7 %)².

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. La valeur brute du patrimoine immobilier de l'État est en légère baisse par rapport aux années précédentes (63,7 milliards d'euros en 2013), notamment raison du

Au total, l'État est propriétaire de 77,3 millions de mètres carrés, soit 54,9 millions de mètres carrés occupés et 22,4 millions de mètres carrés mis à disposition d'autres personnes à titre onéreux ou gratuit. Par ailleurs, l'État est locataire de 12,4 millions de mètres carrés. On constate que la surface des locaux dont l'État est à la fois propriétaire et occupant est en réduction constate depuis plusieurs années.

Évolution du parc immobilier de l'État de 2010 à 2013

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

		31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013
Périmètre	Usage	SUB	SUB	SUB	SUB
L'État possède et occupe	Bureaux	13 273 100	12 979 800	13 312 600	12 750 121
	Autres locaux	53 291 800	49 360 800	42 176 900	42 130 162
Sous total		66 564 900	62 340 600	55 489 500	54 880 283
L'État possède et met à disposition	Bureaux	1 636 700	1 588 300	1 269 500	1 340 030
	Autres locaux	26 181 400	24 580 100	21 071 200	21 089 252
Sous total		27 818 100	26 168 400	22 340 700	22 429 282
L'État ne possède pas et occupe	Bureaux	5 994 800	5 916 400	5 701 300	5 456 787
	Autres locaux	4 070 900	4 033 700	4 137 600	6 905 218 *
Sous total		10 065 700	9 950 100	9 838 900	12 362 006
TOTAL		104 448 700	98 459 100	87 669 100	89 671 570

Source : questionnaire budgétaire

*L'augmentation fait suite à la fiabilisation des données de superficies réalisée par la direction générale de la gendarmerie nationale qui a enrichi la SUB de l'ensemble de ses implantations

B. MOINS DE DÉPENSES, DAVANTAGE DE DÉSENDETTEMENT

Les crédits demandés pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au titre de l'exercice 2015 s'élèvent à 527 millions d'euros en AE, soit une baisse de 6,8 % (38 millions d'euros) par rapport aux crédits demandés en loi de finances pour 2014. En CP, les

changement de référentiel comptable et de la valorisation à l'euro symbolique de 11 nouveaux sites (arsenaux et bases aériennes à vocation nucléaire notamment).

crédits demandés pour 2015 s'élèvent à 521 millions d'euros soit une baisse de 5,3 % (29 millions d'euros) par rapport à 2014.

**Répartition par programme des crédits pour 2015
 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement				Variation 2015/2014
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015		
Programme 721 - Contribution au désendettement de l'État	76 106 405	80 000 000	108 000 000	28 000 000	35,0%
Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières	474 934 964	485 000 000	418 817 226	-66 182 774	-13,6%
Total pour le CAS	551 041 369	565 000 000	526 817 226	-38 182 774	-6,8%

	Crédits de paiement				Variation 2015/2014
	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015		
Programme 721 - Contribution au désendettement de l'État	76 106 405	80 000 000	108 000 000	28 000 000	35,0%
Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières	494 348 017	470 000 000	413 000 000	-57 000 000	-12,1%
Total pour le CAS	570 454 422	550 000 000	521 000 000	-29 000 000	-5,3%

Source : projet annuel de performances, PLF 2015

En fait, cette tendance générale à la baisse résulte de deux mouvements contraires :

- **d'une part, une hausse importante (35 %) de la contribution au désendettement de l'État**, qui tient principalement à la hausse du montant des cessions prévues (cf. *infra*) ;

- **d'autre part, une baisse prononcée des dépenses immobilières, qui reculent de 57 millions d'euros (12 %) sur un an** (cf. *infra*).

II. LE PROBLÈME CENTRAL DE LA VALORISATION DES CESSIONS

A. LA HAUSSE ATTENDUE DES PRODUITS DE CESSION

Au titre de l'exercice 2015, le **montant prévisionnel des cessions immobilières est évalué à 521 millions d'euros**, soit 51 millions d'euros de plus que les montants prévus pour 2014. Cette hausse anticipée des produits de cessions tient au plus grand nombre et à la plus grande importance des biens que l'État entend mettre sur le marché en 2015, même si vos rapporteurs spéciaux appellent à **la plus grande vigilance compte tenu de la relative atonie qui caractérise actuellement le marché de l'immobilier**.

L'état du marché de l'immobilier est en effet l'un des principaux déterminants montant définitif des cessions, et explique l'essentiel des écarts – positifs ou négatifs – constatés chaque année. Au total, **5,13 milliards d'euros de cessions ont été réalisés entre la création du CAS en 2005 et l'année 2013**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Produits des cessions immobilières de l'État

(en millions d'euros)

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

Source : PAP et RAP successifs ; questionnaire budgétaire.

Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l'exercice.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, **les produits des cessions effectivement encaissés au 9 septembre 2014 sur le CAS s'élevaient à 371 millions d'euros**, auxquels on peut ajouter 27 millions d'euros restant à percevoir. Compte tenu du nombre de cessions restant programmées sur l'année, soit 867 biens pour une valeur globale de 328 millions d'euros, **la prévision de la loi de finances pour 2014 devrait pouvoir être respectée**¹. Comme le montre le tableau ci-dessous, les cessions réalisées au 5 août 2014 étaient en large majorité attribuables au **ministère de la défense**.

¹ Source : questionnaire budgétaire.

Montant des cessions réalisées au 5 août 2014, ministère par ministère

Ministère	Cessions (en euros)	Cessions (en %)
Ministère de la défense	154 672 535	64,9%
Ministère des affaires étrangères et européennes	29 345 076	12,3%
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	20 548 318	8,6%
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État	7 107 153	3,0%
Ministère de la justice et des libertés	5 607 576	2,4%
Ministère de l'agriculture et de la pêche	5 281 125	2,2%
Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	4 894 930	2,1%
Biens non affectés	4 063 679	1,7%
Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales	2 400 773	1,0%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	1 619 990	0,7%
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative :	1 400 373	0,6%
Ministère de l'éducation nationale	1 206 500	0,5%
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	267 000	0,1%
Ministère de la culture et de la communication	10 000	0,0%
Total :	238 425 028	100,0%

Source : France Domaine, questionnaire budgétaire

**B. LA NÉCESSAIRE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR LA POLITIQUE DE
CESSIONS**

Les écarts entre prévisions et cessions effectives ne sauraient, toutefois, être seulement imputés à la situation du marché de l'immobilier. **De fait, la question de la juste valorisation des biens mis sur le marché par le service France Domaine se pose chaque année avec acuité.** Tout en reconnaissant, lors de son discours du 15 mai 2013 devant le Conseil immobilier de l'État (CIE), certains progrès accomplis par France Domaine, le ministre délégué chargé du budget, Bernard Cazeneuve, a rappelé « *la nécessité d'une plus grande professionnalisation, d'une programmation plus fine et plus exigeante, en matière immobilière* ».

De fait, une surévaluation des recettes peut **suggérer que certains biens puissent être finalement cédés à un prix inférieur à leur valeur vénale réelle, afin de réaliser des économies budgétaires immédiates.**

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux déplorent **que très peu d'informations pertinentes soient disponibles pour juger du bien-fondé d'un prix de cession**, notamment en ce qui concerne l'immobilier de prestige. À titre d'exemple, **l'ensemble de Penthemont** a été cédé en 2014 pour un montant inconnu. Il s'agit d'un ancien couvent et d'un ancien bâtiment militaire, situés entre la rue de Bellechasse et la rue de Grenelle dans le 7^e arrondissement de Paris, soit 12 438 m² occupés par le ministère de la défense jusqu'en 2015. Il convient toutefois de noter que certaines cessions réservent plutôt de bonnes nouvelles, à l'instar de la vente, en juin 2014, de **la résidence de l'ambassadeur de France auprès de l'ONU à New York**,

pour un montant de 70 millions de dollars, très largement supérieur au prix initial de 48 millions de dollars.

Plus généralement, une réflexion d'ensemble s'impose sur la politique de l'État en matière de cessions. Vos rapporteurs spéciaux estiment que l'alternative qui existe entre la cession d'un bien et sa **valorisation locative** mériterait d'être plus souvent explorée. De fait, une judicieuse valorisation locative – quitte à ce que celle-ci soit confiée à un tiers – est susceptible de produire davantage de recettes budgétaires à long terme.

Un autre exemple de **stratégie de court-terme**, auquel votre commission des finances s'était intéressée¹, est fourni par la vente, en juin 2011 et pour 52 millions d'euros, de la résidence du consul de France à Hong Kong, qui fut suivie de la location par le même consulat de cette même résidence, dans une ville où les loyers ne sont pas garantis. **N'est-ce pas là un choix de « facilité », consistant à rechercher des recettes de cessions immédiates quitte à supporter des charges locatives pérennes par la suite ?**

Enfin, le cas de la SOVAFIM (société de valorisation foncière et immobilière) est emblématique des dérives de la **gouvernance de la politique immobilière de l'État**. Cette société, créée en 2006 par l'État pour céder les actifs devenus inutiles de Réseau ferré de France (RFF), n'a pas été capable de mener à bien les nouvelles missions qui lui ont été confiées, qu'il s'agisse de la cession ou de la valorisation d'autres actifs publics, ou encore de portage des structures en attente d'affectation. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport annuel 2014, la SOVAFIM s'est peu à peu transformée en société foncière, tandis que l'État se déchargeait sur elle de missions de financement et de maîtrise d'ouvrage. Recommandée par la Cour des comptes dès 2011, **la dissolution de la SOVAFIM n'a toujours pas été décidée, ce que déplorent vos rapporteurs spéciaux.**

III. LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT EN QUESTION

A. UNE CONTRIBUTION MINORÉE PAR DE NOMBREUSES EXCEPTIONS

En vertu de l'article 22 du présent projet de loi de finances pour 2015, qui vient confirmer la règle fixée par de la loi de finances pour 2011 (cf. *supra*), **le taux de contribution au désendettement devrait être de 30 % du produit attendu des cessions**, soit un montant théorique de 156,3 millions d'euros.

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

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

- **aux produits de cessions des immeubles domaniaux du ministère de la défense**, jusqu'au 31 décembre 2019 ;

- **aux produits de cessions des immeubles situés à l'étranger**, jusqu'au 31 décembre 2017, à condition qu'ils soient occupés par le ministère des affaires étrangères, et sous réserve d'une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an¹ ;

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

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

- 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 »².

Compte tenu de ces exonérations, le taux de contribution effectif ne devrait être que de 16 % en 2015, soit 83 millions d'euros. S'y ajoutent les 25 millions d'euros correspondant à la contribution minimale forfaitaire du ministère des affaires étrangères prévue pour cette année, soit **un total de 108 millions d'euros portés par le programme 721**. Pour mémoire, le taux de contribution est évalué à 17 % pour 2014. Le taux effectif de contribution était de 17,8 % en 2013, et de 12,4 % en 2012³.

B. UNE CONTRIBUTION RÉELLE QUI PRÉSERVE LES MINISTÈRES EN DIFFICULTÉ

Si, sur le principe, on peut regretter que la contribution effective du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au désendettement de l'État soit éloignée de l'objectif théorique de 30 %, **vos rapporteurs spéciaux comprennent la nécessité des dérogations prévues, notamment au bénéfice du ministère de la défense**. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit en effet une baisse de 500 millions d'euros du budget du ministère de la défense, théoriquement compensée par des recettes exceptionnelles dont le calendrier comme le montant sont plus qu'incertains. Il convient de ne pas

¹ Ces deux dernières conditions sont introduites par l'article 22 du présent projet de loi de finances. Auparavant, l'exonération bénéficiait aux cessions de tous les immeubles situés à l'étranger, qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères, et il n'existait pas de contribution forfaitaire minimale.

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

³ Source : lois de règlement des comptes des années 2012 et 2013.

aggraver la contrainte budgétaire pesant sur le ministère de la défense par la remise en cause des dérogations dont il bénéficie sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Vos rapporteurs spéciaux accueillent toutefois favorablement les restrictions introduites à partir de 2015 pour les biens situés à l'étranger, et notamment le principe d'une contribution minimale forfaitaire.

Surtout, vos rapporteurs spéciaux notent que, **contrairement aux années précédentes, la contribution des cessions au désendettement de l'État n'est pas « fictive »**. En loi de finances pour 2014, les 80 millions d'euros ouverts sur le programme 721 correspondaient rigoureusement à la différence entre les produits de cessions attendus (470 millions d'euros) et les recettes globales du CAS (550 millions d'euros) : en d'autres termes, la contribution au désendettement de l'État était visuellement assurée par une subvention du budget général qui venait combler le déficit d'exécution du compte. L'artifice comptable n'est pas reproduit cette année : **en 2015, les produits de cessions attendus (521 millions d'euros) couvriront la totalité des dépenses du compte**, qu'il s'agisse de la contribution au désendettement de l'État (programme 721) ou de la contribution aux dépenses immobilières (programme 723) – **sous réserve bien sûr que les objectifs de cessions soient atteints**.

Ces motifs de satisfaction ne sauraient, toutefois, détourner le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » de sa vocation initiale : **il convient, à terme, de tendre vers un taux effectif de contribution au désendettement de l'État de 30 %**.

IV. UNE MODERNISATION CONTINUE MAIS UN PILOTAGE ENCORE PROBLÉMATIQUE

A. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

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

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. Les opérateurs doivent également élaborer un SPSI (cf. *infra*).

Le rendement d'occupation des surfaces, mesuré par l'indicateur 1.1 du programme 723, rend compte de la progression vers la cible ultime fixée par France Domaine de **12 m² de surface utile nette (SUN)** par poste de travail. **Une cible réaliste de 14,25 m² de SUN par poste de travail a été fixée pour 2015**. Pour l'année 2014, la prévision révisée de 14,32 m² est meilleure que l'objectif initial de 15,37 m². L'effort doit toutefois être poursuivi dans le cadre des projets à venir.

Au titre de l'année 2015, **les crédits demandés sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » affichent une forte baisse de 66 millions d'euros en AE (-13,6 %) et de 57 millions d'euros en CP (- 2,1 %)**. Si cette baisse s'explique en partie par l'achèvement de certaines opérations de grande ampleur, **vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent toutefois d'une possible baisse de l'effort d'investissement en matière immobilière** – un tel choix étant certes porteur d'économies à court terme, mais aussi de surcoûts à long terme.

Au jour de l'écriture du présent rapport, **vos rapporteurs spéciaux n'avaient pas pu obtenir la liste détaillée ni le chiffrage des principaux projets immobiliers prévus en 2015**, ministère par ministère. Toutefois, parmi les principales opérations en cours, on peut citer :

- **le projet « Balard » du ministère de la défense**, qui devrait être livré en 2015. Ce projet vise à rassembler sur un site unique, dans le 15^e 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 vingt-sept 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 ;

- **la rénovation des locaux du Quai d'Orsay et du site « Oudinot » du ministère des affaires étrangères**. À l'étranger, plusieurs opérations importantes sont prévues, notamment la construction d'un campus diplomatique à Bagdad et la rationalisation de l'ambassade de Séoul ;

- **l'installation sur un nouveau site de plusieurs services du ministère de l'intérieur**, après un premier déménagement du site « Nélaton » dans le 15^{ème} arrondissement de Paris vers l'immeuble « Le Lumière » dans le 12^{ème} arrondissement ;

- **la poursuite des travaux du futur tribunal de grande instance (TGI) de Paris sur le site des Batignolles**, qui ont débuté mi-2013 et devraient d'achever en 2017. La somme des loyers à verser au délégataire du partenariat public privé est évaluée à 2,7 milliards d'euros sur vingt-sept ans.

B. UNE GOUVERNANCE QUI DEMEURE IMPARFAITE

La gestion du programme 723 a vocation à s'inscrire dans une logique interministérielle et régionalisée. Ainsi, le préfet de région est aujourd'hui appelé à jouer un rôle central dans la programmation et l'exécution des travaux. Il est assisté par le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE), placé auprès du directeur régional des finances publiques (DRFiP).

Il est toutefois permis de s'interroger sur la portée réelle de ce nouveau schéma de gouvernance. D'une part, la coordination de la politique immobilière, qui fait intervenir plusieurs autorités différentes, se déroule **encore largement au niveau départemental.** D'autre part, et surtout, la gestion des crédits du programme 723 et plus généralement des dépenses immobilières de l'État **demeure, dans les faits, largement ministérielle.** La mutualisation des crédits reste trop souvent théorique, alors qu'elle est l'une des raisons de la création du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

C. L'OBJECTIF CONTRADICTOIRE DES CESSIONS « DUFLOT » ?

La loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement¹ autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont en partie destinés à la construction de logements². Plus précisément, l'article 3 prévoit que *« pour la part du programme destinée aux logements sociaux [...], la décote ainsi consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain »*. En d'autres termes, la cession peut aller jusqu'à la gratuité s'il s'agit de construire des **logements sociaux.**

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, près de 250 biens ont à ce jour été inscrits par les préfets de région sur les listes de biens à céder³. La caserne de Reuilly, où 400 à 500 logements sociaux devraient être construits, a ainsi été cédée à la ville de Paris le 9 juillet 2013 pour 40 millions d'euros, la valeur vénale étant estimée à 64,5 millions d'euros. **En 2014, sur la soixantaine de dossiers en cours d'instruction, seuls trois fonciers avaient fait l'objet d'un acte de cession définitif :** la caserne Martin à Caen pour 3,1 millions d'euros (soit une décote de 28 %), un terrain de la ZAC Flaubert à Grenoble pour 1 million d'euros (soit une décote de 73 %), et l'ancien commissariat de Saint-Malo pour 120 000 euros (soit une décote de 85 %). De fait, le nombre très limité de cessions effectives témoigne des **nombreux obstacles rencontrés par les cessions « Duflot » :**

¹ 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.

² Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

³ Source : questionnaire budgétaire.

complexité du financement, nécessité de dépollution ou risque d'inondation, conditions suspensives, recours des riverains etc.

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

En cohérences avec les principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il conviendrait que le montant de la « décote » consentie dans le cadre des cessions « Duflot » **soit compensée par des crédits en provenance du budget général**, et plus particulièrement du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Egalite des territoires, logement et ville ».

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

D. LE PILOTAGE DÉFAILLANT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DES OPÉRATEURS

Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, « *le patrimoine détenu ou remis en dotation aux opérateurs devra continuer à être recensé et faire l'objet de la même politique d'activation dynamique pour responsabiliser les opérateurs sur sa valeur (...). Au cas où les opérateurs n'apporteraient pas leur concours à cette opération d'inventaire et de dynamisation, les subventions qui leur sont versées seront réduites et la part variable de la rémunération de leur dirigeant sera ajustée* ». De fait, à l'initiative notamment de vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs précédents travaux à l'Assemblée nationale¹, le choix avait été fait **d'inscrire pleinement les opérateurs de l'État dans la démarche de performance et de rationalisation prévue par la LOLF**, notamment dans ses conséquences immobilières.

Pourtant, force est de constater que les résultats obtenus à ce jour sont insuffisants. Alors que la valeur totale des biens immobiliers de l'État est connue (cf. *supra*), **le bilan patrimonial des opérateurs n'est toujours pas disponible à ce jour**, celui-ci ne faisant pas l'objet d'un suivi dans Chorus. L'estimation tirée en 2012 des premiers SPSI des opérateurs, soit environ 54 milliards d'euros, est fondée sur un recensement incomplet. Par ailleurs,

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

vos rapporteurs spéciaux n'ont pas obtenu, à la date du présent rapport, les réponses aux questions qu'ils avaient posées à ce sujet. Dans le cadre de leurs précédents travaux¹, vos rapporteurs spéciaux notaient que « *la connaissance du patrimoine immobilier des opérateurs, bien qu'améliorée, est encore à l'origine d'une réserve substantielle de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État [de l'année 2011]* ». Si cette réserve, relative à l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État en général, a disparu pour les comptes 2012 et 2013, des préoccupations demeurent sur le cas particulier des opérateurs.

De même, les dépenses immobilières des opérateurs ne sont pas davantage connues. D'après le document de politique transversale consacré à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2014, les opérateurs de l'État ont consacré près de 3,6 milliards d'euros à leur politique immobilière en 2012, en dépenses de fonctionnement, d'investissement et de personnel. **Toutefois, ces chiffres ne reflètent pas la réalité**, dans la mesure où de très nombreux opérateurs n'ont pas transmis le montant de leurs dépenses immobilières à France Domaine.

La politique immobilière des opérateurs constitue donc l'un des principaux sujets de préoccupation de vos rapporteurs spéciaux. De fait, comme l'a rappelé le ministre délégué chargé du budget, Bernard Cazeneuve, lors de son discours du 15 mai 2013 devant le Conseil immobilier de l'État (CIE), il convient de « *s'assurer que l'autonomie dont ils peuvent disposer ne les exonère pas de la participation à l'effort commun de rationalisation au service du redressement des comptes publics* ». L'enjeu porte aussi bien sur le respect des ratios d'occupation et des plafonds de loyers, sur l'effort de mutualisation ou encore sur la libération de biens sous-utilisés.

À titre d'exemple, vos rapporteurs spéciaux soulignent les dérives qui caractérisent de la gestion immobilière de la Chancellerie des universités de Paris. De fait, le prestigieux patrimoine historique de la chancellerie est très mal utilisé, tandis que les immeubles de rapport – soit 15 544 m² pour une valeur vénale de 123 millions d'euros – présentent une très faible rentabilité. Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes a ainsi **demandé la suppression de la Chancellerie des universités de Paris.**

L'élaboration des nouveaux schémas pluriannuels de l'État et des opérateurs a été lancée en 2013, et devrait être l'occasion d'améliorer le pilotage de la politique immobilière de ces derniers. **Un dispositif de suivi renforcé a par ailleurs été mis en place pour accompagner 31 opérateurs dans l'élaboration de leur stratégie immobilière**, compte tenu des enjeux

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

importants qui s'y attachent¹. Cette liste a été validée par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013. Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs aux résultats produits par ce suivi renforcé.

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

Opérateurs :

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE)
- Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)
- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- Centre national d'enseignement à distance (CNED)
- Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC)
- Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
- Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)
- Chancellerie de l'Université de l'Académie de Paris
- École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- École nationale de la magistrature (ENM)
- École pratique des hautes études (EPHE)
- Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (FSTTAR)
- Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)
- Institut géographique national (IGN)
- Institut national de la recherche agronomique (INRA)
- Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
- Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
- Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

¹ Source : questionnaire budgétaire.

- Mines Paris Tech
- Musée du Louvre
- Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)
- Office national d'études et de recherche aérospatiales (ONERA)
- Office national des forêts (ONF)
- Pôle emploi
- Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne
- Voies navigables de France (VNF)

Opérateurs présents sur un site :

- Opérateurs présents dans le parc de la Villette

Source : questionnaire budgétaire

Les principaux projets immobiliers prévus par les opérateurs pour la période 2015-2017 sont largement concentrés sur le périmètre de **l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay**, avec notamment la construction de trois grandes écoles (Institut Mines Télécom, AgroParisTech et Ecole centrale). On peut également citer le **déménagement du siège de l'office national des forêts (ONF) à Montreuil**, dans le cadre d'une opération de densification et de mutualisation gérée par l'opérateur FranceAgriMer¹.

¹ *Source : questionnaire budgétaire.*

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE
COMMISSION DES FINANCES**

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	SECONDE PARTIE Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »	N°	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

Article 32
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits de la mission :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>dont titre 2</i>	0	550 000 000	0	550 000 000
		<i>550 000 000</i>		<i>550 000 000</i>
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Entretien des bâtiments de l'État <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
TOTAL	0	550 000 000	0	550 000 000
SOLDE		- 550 000 000		- 550 000 000

OBJET

Cet amendement vise à ralentir le « glissement vieillesse technicité » positif dans la fonction publique d'État en 2015.

La maîtrise de la masse salariale de l'État constitue un enjeu fondamental pour l'assainissement de nos finances publiques.

S'ils limitent la progression tendancielle de la masse salariale, la stabilité des effectifs, le gel du point de la fonction publique et la diminution des mesures catégorielles s'avèrent insuffisants pour en contenir le coût.

Ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, *« les promotions individuelles, qui sont à l'origine du GVT (glissement vieillesse technicité) positif, constituent le vecteur le plus dynamique de l'augmentation de la masse salariale à hauteur d'environ 1 200 millions d'euros par an »*.

En 2015, le GVT positif devrait s'élever à plus de 1,1 milliard d'euros.

Le présent amendement vise donc à diminuer de **550 millions d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**.

Cette économie résulterait d'une diminution du GVT positif pour l'ensemble des fonctionnaires de l'État. Celle-ci pourrait être obtenue grâce à un allongement de la durée à accomplir dans un échelon pour accéder à l'échelon supérieur ou une suspension, par exemple pendant six mois, de toutes les mesures individuelles de changement d'échelon et de grade.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	SECONDE PARTIE Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »	N°	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

Article 32
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits de la mission :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>dont titre 2</i>	0	200 000 000 200 000 000	0	200 000 000 200 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Entretien des bâtiments de l'État <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
Fonction publique <i>dont titre 2</i>	0	0	0	0
TOTAL	0	200 000 000	0	200 000 000
SOLDE		- 200 000 000		- 200 000 000

OBJET

Cet amendement vise à tirer les conséquences de l'instauration de trois jours de carence pour la fonction publique, proposée par ailleurs.

L'économie budgétaire résultant de l'instauration de trois jours de carence est estimée à 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État, et serait de l'ordre de 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	SECONDE PARTIE Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »	N°	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Albéric de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

Article additionnel après l'article 55

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Hormis les cas de congé de longue maladie, de congé de longue durée ou si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les agents publics civils et militaires en congé de maladie, ainsi que les salariés dont l'indemnisation du congé de maladie n'est pas assurée par un régime obligatoire de sécurité sociale, ne perçoivent pas leur rémunération au titre des trois premiers jours de ce congé.

OBJET

Cet amendement vise à **instaurer trois jours de carence dans la fonction publique d'État, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière**, comme cela existe pour les salariés du secteur privé. Ainsi, les agents de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ne percevraient pas leur rémunération pendant les trois premiers jours de leur congé maladie ordinaire.

La loi de finances pour 2012 avait instauré un jour de carence pour les fonctionnaires, mais celui-ci a été supprimé par la loi de finances pour 2014, conformément à une promesse du président de la République.

Pourtant, le jour de carence est une mesure qui a fait la preuve de son efficacité.

Il a permis de réduire l'absentéisme. D'après l'INSEE, la proportion d'agents en arrêt maladie de moins de 15 jours est passée, entre 2011 et 2012, de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique d'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière. Une étude du groupe SOFAXIS de décembre 2013 fait état d'une baisse de 40 % des arrêts maladie d'une journée dans les hôpitaux, et de 43 % dans les collectivités territoriales.

Il a ainsi rapporté plus de 164 millions d'euros (hors charges) sur une année, soit 60,8 millions d'euros pour la fonction publique d'État, 40 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 63,5 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière, selon les données fournies par le Gouvernement.

Il s'agit enfin - et surtout - d'une **mesure d'équité entre les salariés du secteur public et du secteur privé,** qui sont soumis à trois jours de carence.

Certes, près des deux tiers des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge des jours de carence par leur complémentaire santé au titre des conventions collectives. **Mais un tiers des salariés ne bénéficie d'aucune prise en charge.** Les employés des cliniques privées sont par exemple dans ce cas. De plus, ceux qui bénéficient d'une couverture paient une cotisation pour celle-ci.

La suppression du jour de carence a donc constitué une mesure inéquitable et inefficace, remise en cause jusque dans les rangs de la majorité à l'Assemblée nationale : Alain Tourret, rapporteur pour avis de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » à la commission des lois, en a ainsi souhaité la restauration.

Au regard de l'impératif d'équité entre les fonctionnaires et les salariés, de la nécessité d'améliorer le fonctionnement des services publics et de la situation budgétaire dégradée, il est proposé de généraliser la règle de trois jours de carence pour tous.

L'économie budgétaire résultant de l'instauration de trois jours de carence peut être estimée à environ 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État, et à environ 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	SECONDE PARTIE Mission « Provisions »	N°	

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC

au nom de la commission des finances

Article 32 ÉTAT B

Rédiger ainsi l'intitulé de la mission « Provisions » :

« Crédits non répartis »

OBJET

Cet amendement a pour objet de changer la dénomination de la mission « Provisions », afin d'éviter toute confusion avec le terme de « provisions » emprunté à la comptabilité générale et répondant à une autre définition (provisions pour risques ou pour charges).

Il propose de l'intituler « Crédits non répartis », puisque cette non répartition a priori des crédits composant les deux dotations constitue leur caractéristique commune.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	SECONDE PARTIE Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »	N°	

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Michel BOUVARD

au nom de la commission des finances

Article additionnel après l'article 55

Compléter l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'État procède à l'aliénation d'un terrain de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale en application de l'article L. 3211-7 du code générale de la propriété des personnes publiques, les dépenses d'investissement et de fonctionnement prévues aux a et b du 2° du présent article affectées au ministère occupant de ce terrain sont réduites d'un montant égal à la différence entre le prix de cession effectif et la valeur vénale de ce terrain. »

OBJET

La loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement **autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont en partie destinés à la construction de logements.** La décote peut atteindre 100 % pour la construction de logements sociaux.

Bien que poursuivant des objectifs légitimes, **la politique de cessions décotées en faveur du logement social ne correspond pas à la vocation du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**, qui est de moderniser le parc immobilier de l'État et de contribuer à son désendettement.

En conséquence, le présent amendement vise à minorer, d'un montant égal à la décote consentie, les dépenses immobilières affectées au ministère qui aura cédé les biens décotés.

Ainsi, ce sont bien les différents ministères - et donc le budget général de l'État - qui assumeront, d'un point de vue budgétaire, les crédits consacrés à la politique en faveur du logement social.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, une soixantaine de dossiers sont en cours d'instruction conjointe par les services en charge du logement et du domaine. **Pour l'année 2014, trois terrains avaient fait l'objet d'un acte de cession définitif au 1^{er} septembre, pour une décote totale de 4,78 millions d'euros :**

- **la caserne Martin à Caen**, d'une valeur vénale de 4,3 millions d'euros, cédée pour 3,1 millions d'euros (soit une décote de 1,2 million d'euros, ou 28 %), en vue de la construction de 157 logements ;

- **un terrain de 10 600 m² au sein de la ZAC Flaubert à Grenoble**, d'une valeur vénale de 3,7 millions d'euros, cédée pour 1 million d'euros (soit **une** décote de 2,7 millions d'euros, ou 73 %), en vue de la construction de 151 logements ;

- **l'ancien commissariat de Saint-Malo**, d'une valeur vénale de 1 million d'euros, cédée pour 120 000 euros (soit une décote de 880 000 euros, ou 85 %), en vue de la construction de 500 logements.

EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ (*Rapporteur spécial : Michel BOUVARD*)

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 55

Instauration de trois jours de carence dans la fonction publique

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

I. LE DROIT EXISTANT

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

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

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

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

- en cas de congé de longue maladie ;

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

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

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

Par comparaison, **les salariés du secteur privé sont en effet soumis à trois jours de carence** avant de percevoir leur salaire. Au-delà, leur rémunération est prise en charge par l'assurance-maladie². Toutefois, selon une étude de l'IRDES³, **64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge totale de leur délai de carence par leur couverture complémentaire**, dans le cadre d'accords ou de conventions collectives⁴. Cette prise en charge bénéficie à 77 % des salariés dans les entreprises de plus de 250 salariés.

L'instauration du jour de carence dans la fonction publique a **rapporté 60,8 millions d'euros à l'État**, ainsi que 40 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 63,5 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière, **soit une économie totale de 164,3 millions d'euros pour les trois fonctions publiques** en 2012⁵.

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

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*, p.100.

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 ».

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

B. L'ABROGATION DU JOUR DE CARENCE EN 2014

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

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

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

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

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

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

(en millions d'euros)

	Suppression du délai de carence	Renforcement du contrôle	Coût net
Fonction publique d'État	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 de l'article 67 du PLF pour 2014

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

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

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

De fait, selon une étude de l'Insee¹, entre 2011 et 2012, la proportion d'agents en arrêt maladie de courte durée (moins de 15 jours) est passée de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique de l'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière. L'absentéisme est en revanche resté stable dans la fonction publique territoriale, à 1,1 %.

Une note du groupe d'assurances Sofaxis² portant spécifiquement sur les arrêts maladie d'une journée fait état d'**une baisse de 40 % dans les hôpitaux³ et de 43 % dans les collectivités territoriales entre 2011 et 2012**. Cette baisse est la première depuis six ans. La même étude relève toutefois que les arrêts de longue durée ont augmenté sur la même période.

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

¹ Source : Insee, enquête emploi 2011-2012.

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

³ Hors les 32 plus grands centres hospitaliers universitaires (CHU).

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

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

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

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

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

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

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

D'une part, le gain budgétaire attendu - 8 millions d'euros - est très limité par rapport aux 164,4 millions d'euros que coûte la suppression du jour de carence. Par ailleurs, compte tenu du peu d'informations

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.

disponibles au moment de l'évaluation préalable et surtout de l'absence d'évaluation *a posteriori*, ces estimations sont très incertaines.

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

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

En ce qui concerne le contrôle des arrêts maladie par les CPAM, votre rapporteur spécial regrette que celui-ci demeure toujours limité à quelques services et départements¹. Il est vrai, toutefois, que les CPAM ne disposent pas, à ce jour, de médecins contrôleurs en nombre suffisant pour assurer ces nouvelles missions, comme l'avaient déjà remarqué nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux. D'après les éléments recueillis par notre collègue député Alain Tourret², rapporteur pour avis de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », au 30 juin 2014, 13 058 contrôles ont été effectués par les CPAM sur les 210 902 arrêts maladie concernés, soit un taux de contrôle de 6,2 %. Parmi les contrôles effectués, 5,4 % des arrêts maladie se sont avérés injustifiés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté à l'initiative du Gouvernement **un amendement minorant de 42,4 millions d'euros les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** (en AE et en CP), afin de garantir le respect de la norme de dépenses en valeur de l'État. Ce montant est ainsi réparti :

- **21 998 701 euros sur le programme 156** « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ;

- **10 790 000 euros sur le programme 218** « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » ;

- **4 118 181 euros sur le programme 302** « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- **5 000 000 euros sur le programme 309** « Entretien des bâtiments de l'État » ;

D'après le Gouvernement, ces diminutions sont permises par une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement et un pilotage renforcé des dépenses d'investissement.

*

De même, en seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement et dans le cadre de la garantie du respect de la norme de dépense en valeur de l'État, l'Assemblée nationale a **minoré de 12,5 millions d'euros** (en AE et en CP) le programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la **mission « Provisions »**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Provisions » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Principale mission du pôle économique et financier de l'État, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte principalement sur les crédits de l'administration fiscale (DGFIP) et de l'administration des douanes (DGDDI), deux administrations de réseau, ainsi que sur les moyens alloués à plusieurs structures et politiques transversales qui relèvent de Bercy.

Les crédits de paiement (CP) demandés (11,3 milliards d'euros) baissent de 174 millions d'euros (-1,4 %) par rapport à 2014. La baisse est encore plus marquée en autorisations d'engagements (AE), puisqu'elle atteint 277 millions d'euros (-2,4 %) sur un an. Comme les années précédentes, cette mission est fortement mise à contribution dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques.

La DGFIP, qui représente à elle seule 73 % des crédits de la mission, fournit l'effort le plus important : ses crédits baissent de 112 millions d'euros sur un an sur un total de 8,2 milliards d'euros, soit une baisse de 1,3 %. Les économies reposent avant tout sur les dépenses de personnel, qui représentent 77 % des crédits de la mission. Celles-ci baissent de 105 millions d'euros en 2015 (-1,2 %), ce qui correspond à 2 400 suppressions de postes, dont 2 000 pour la seule DGFIP. La mission arrive ainsi en second, après la mission « Défense » et ses 7 500 suppressions de postes, et largement devant toutes les autres, dans l'ordre des missions dont les effectifs baissent le plus.

Les autres catégories de dépenses sont elles aussi réduites, mais de manière plus modeste et surtout plus ambiguë. D'importants gains de productivité sont attendus des progrès de la dématérialisation des procédures : télédéclaration de l'impôt sur le revenu ou de la TVA, dématérialisation des factures, télé-dédouanement.... La déclaration fiscale simplifiée annoncée par Thierry Mandon, ministre de la réforme de l'État et de la simplification, lors du Conseil de la simplification du 30 octobre dernier, s'inscrit également dans cette logique.

Il devrait résulter de tout cela une baisse des dépenses de fonctionnement : 72 millions d'euros d'économies sont prévus en AE. Pourtant, en CP, les crédits de fonctionnement sont... en hausse de 8 millions d'euros. De fait, en attendant que la dématérialisation et la simplification

diffusent tous leurs bienfaits, les dépenses de fonctionnement courant continuent à croître, et les efforts nous semblent insuffisants à cet égard.

Les investissements constituent en réalité l'autre grande source d'économies pour 2015 : ils connaissent, en AE, une baisse drastique de 29 % en un an, soit 89 millions d'euros. Elle s'explique en partie par l'achèvement de grands programmes d'investissement, notamment du renouvellement des avions, de garde-côtes de la douane – à cet égard, la douane entretient actuellement une double flotte et ne renouvelle pas certains matériels, ce qui est source de dépenses importantes. Mais cette baisse tient aussi à l'abandon de projets majeurs engagés ces dernières années : ainsi celui de l'opérateur national de paye (ONP), lancé en 2007 ; il a finalement été décidé d'y mettre fin le 10 mars 2014. D'après les chiffres communiqués à notre commission en mai dernier, 286 millions d'euros auraient été dépensés en pure perte. Ce n'est pas une première : que l'on se rappelle LOUVOIS, le logiciel de paye du ministère de la défense, ou le progiciel comptable ACCORD, remplacé à grand frais par CHORUS en 2007. Avant eux, l'abandon de certaines « briques » du logiciel COPERNIC avait déjà donné lieu à d'importants dépassements de crédits.

L'autre grand sujet est la suspension *sine die* de l'écotaxe, devenue péage de transit poids lourds, annoncée le 9 octobre 2014. Ceci pose la question de l'avenir du centre de gestion installé à Metz et des 130 douaniers qui y sont affectés.

Je terminerai en rappelant que les administrations relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont concernées au premier chef par la lutte contre la fraude fiscale, qui est, comme l'a récemment rappelé le ministre des finances, un enjeu politique et budgétaire majeur. À cet égard, il serait important que la baisse des effectifs ne s'applique pas de façon uniforme à tous les services, afin que soient préservées nos capacités de contrôle fiscal.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Je regrette le manque de responsabilité collective dont les élus de la majorité comme de l'opposition ont fait preuve au sujet de l'écotaxe. Nous en avons approuvé la création à une large majorité ; combien étions-nous pour la défendre à la fin ? Je regrette, ensuite, que nous n'ayons pu obtenir un chiffrage précis des coûts pour l'État. Je parle non seulement de l'indemnisation d'*Ecomouv'*, mais aussi des coûts liés au service de Metz – où sont bien affectés 130 douaniers ainsi que près de 150 salariés d'*Ecomouv'*, dont les emplois sont en jeu – ou encore à la reconversion des portiques. Je regrette, enfin, que les collectivités volontaires n'aient pas été autorisées à mener des expérimentations.

La mission « Provisions » est une mission spécifique, prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont les deux programmes sont destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances ; elle n'est donc pas assortie d'une stratégie de

performance. Avec 165,3 millions d'euros en crédits de paiement, c'est la moins dotée du budget général. Sont compris dans cette enveloppe les crédits de subventions versées sur proposition du Parlement, qui seront répartis ultérieurement au cours de la discussion budgétaire.

La dotation du programme « Provision relative aux rémunérations publiques » n'est pas budgétée pour 2015, signe d'une bonne répartition des dépenses de personnels sur les différentes missions.

La dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » assure notamment les dépenses urgentes rendues nécessaires par des catastrophes naturelles qui pourraient survenir en France ou à l'étranger. Pour 2015, 465,3 millions d'euros d'AE et 165,3 millions d'euros de CP sont demandés sur cette dotation. La différence de 300 millions d'euros en AE correspond, comme les années précédentes, à la constitution d'une provision destinée à financer d'éventuelles prises à bail privées des administrations. Il serait évidemment préférable, au vu de l'usage qui en a été fait en 2014 et compte tenu du fait que la plupart d'entre elles soient possibles à anticiper, que celles-ci soient incluses dans les budgets des ministères. Nous vous suggérons donc de préciser la doctrine d'emploi de cette dotation afin d'en circonscrire le recours au seul critère accidentel.

Conformément à une recommandation récurrente de la Cour des comptes et afin d'éviter toute confusion avec le terme de « provisions » emprunté à la comptabilité générale et répondant à une tout autre définition, nous vous proposons un amendement visant à modifier la dénomination de la mission au profit de l'intitulé « Crédits non répartis ».

Outre les budgets ministériels, la politique immobilière de l'État repose tout d'abord sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui finance les travaux d'entretien lourd des propriétés de l'État. Il est doté de 166 millions d'euros en 2015, soit une légère baisse de 1,6 %. La maintenance corrective sera moins dotée en 2015, au profit de la maintenance préventive, mais surtout des contrôles, audits et diagnostics qui la précèdent.

Second outil de la politique immobilière de l'État, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » finance les travaux structurants de reconversion. Il est alimenté par une partie des produits de cession des immeubles de l'État, évalués à 521 millions d'euros pour 2015. C'est un objectif ambitieux, comparé notamment aux 470 millions d'euros prévus pour 2014, mais réaliste selon les services de France Domaine. On peut toutefois regretter que très peu d'éléments soient disponibles pour juger du bien-fondé d'un prix de cession et s'assurer, notamment, qu'un bel immeuble n'est pas cédé à vil prix pour produire des recettes immédiates. La valorisation des biens par France Domaine fait cependant l'objet d'améliorations constantes.

Le taux de contribution du CAS au désendettement, qui devrait théoriquement atteindre 30 % du montant des cessions, ne sera l'année prochaine que de 16 %, du fait des exonérations dont bénéficient le ministère des affaires étrangères sur les biens situés à l'étranger, et surtout le ministère de la défense. Compte tenu des efforts demandés à ce dernier, cette dérogation nous paraît justifiée. La hausse attendue des produits de cessions fait mécaniquement augmenter la contribution au désendettement de l'État, toutes choses égales par ailleurs. Celle-ci sera donc de 108 millions d'euros en 2015.

Le reste des dépenses du CAS, soit 413 millions d'euros, finance les travaux de restructuration immobilière. Les crédits sont en baisse de 5,3 % en crédits de paiement, mais de fortes variations ne doivent pas surprendre, la plupart des projets s'étendant sur plusieurs années.

Je terminerai par trois remarques. Premièrement, certains arbitrages stratégiques pour la politique immobilière n'ont jamais été vraiment opérés : la valorisation locative du patrimoine de l'État et de ses opérateurs pourrait souvent se révéler plus avantageuse qu'une cession en une fois. La stratégie de France Domaine est trop souvent guidée par des objectifs de court terme.

Ensuite, le pilotage de la politique immobilière des opérateurs reste défaillant. Alors que nous avons demandé, dès 2009 à l'Assemblée nationale, à ce que le patrimoine immobilier des opérateurs soit évalué, aucune vision d'ensemble fiable n'est disponible à ce jour. La nouvelle génération de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et le « suivi renforcé » de certains opérateurs seront peut-être l'occasion d'améliorer les choses, mais il n'est pas normal que, plusieurs années après la circulaire du 16 janvier 2009 du Premier ministre, nous n'ayons toujours pas l'inventaire des biens de chacun des opérateurs.

Enfin, le pilotage du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est soumis à des objectifs contradictoires. Comme vous le savez, la loi « Duflot » du 18 janvier 2013 autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé avec une forte décote, pouvant aller jusqu'à 100 %, lorsque ces terrains sont destinés à la construction de logements sociaux. Sans remettre en cause les bonnes intentions qui l'ont inspiré, nous constatons que ce dispositif ne correspond pas à la vocation du CAS, qui est de contribuer au désendettement et de financer des travaux lourds. Ces décotes devraient faire l'objet d'une compensation en provenance du budget général, et particulièrement de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » afin d'avoir, comme le demande la LOLF, la reconstitution d'une politique à coût complet.

Dans cette perspective, je vous propose à titre personnel un amendement visant à minorer les dépenses immobilières accordées à chaque ministère d'un montant égal à la décote consentie. De cette manière, le

budget général assumera bien, conformément à sa vocation, la politique en faveur du logement social.

Nous proposons de réserver le vote sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », mais d'approuver ceux de la mission « Provisions » et du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Mme Michèle André, présidente. – Merci, mes chers collègues, pour ce rapport en binôme, qui manifeste une expérience acquise en d'autres lieux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage le regret que les effets d'annonce ne soient pas suivis de propositions de textes ou d'amendements. Lorsqu'on annonce unilatéralement la suspension de l'écotaxe, avec les conséquences que cela comporte, il faudrait modifier le code des douanes, dont beaucoup de dispositions font référence à cette taxe.

Au cours de ses récents échanges avec la Commission européenne, Michel Sapin a déclaré que, sur les 3,6 milliards d'euros d'économies, 900 millions d'euros viendraient de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale. D'où viennent-ils ? Serait-ce de la lutte contre la fraude à TVA, dont la Commission européenne estime qu'elle s'élève à 32 milliards d'euros pour la France ?

Quant au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », il est regrettable que la vente des biens immobiliers de prestige soit toujours conduite dans l'opacité. Je m'étonne que nous ne connaissions toujours pas le prix de la vente de l'ancien couvent de Penthemont qu'occupait le ministère de la défense. Peut-on prévoir des clauses de retour des produits de cession en cas de plus-values lors d'opérations de reventes successives ? Je pense évidemment au mauvais exemple de l'Imprimerie nationale. Comment se prémunir contre la répétition d'une telle erreur d'évaluation ?

M. Roger Karoutchi. – L'hôtel de Clermont, mon ancien ministère, est resté dix-huit mois en vente avant que l'on y renonce. L'État a une conception très curieuse de la gestion de son patrimoine. Il n'a pas les moyens d'entretenir les bâtiments historiques, mais ne se résout pas à les vendre. Il faudra pourtant bien se décider.

L'État ne brade pas toujours son patrimoine. Le conseil régional d'Île-de-France a essayé d'acheter un terrain à Paris : on a commencé par nous répondre, il y a trois ou quatre ans, que ce serait une mauvaise affaire pour l'État parce que les prix montaient ; on nous oppose maintenant la baisse des prix. L'État fait tout pour ne pas vendre ses terrains dans Paris. Sa gestion est erratique. J'en appelle à davantage de réalisme dans la détermination des objectifs.

M. Dominique de Legge. – Quel différentiel entre les prévisions et les réalisations de cessions ! Disposez-vous d'éléments tangibles pour juger

possibles les 521 millions d'euros inscrits au budget 2015 ? Ces cessions conditionnent largement l'équilibre du budget de la défense ; or le ministère de la défense n'a procédé en 2014 à pratiquement aucune cession immobilière. Si je rejoins les rapporteurs spéciaux lorsqu'ils parlent de l'exception qui doit présider à la gestion des cessions immobilières du ministère de la défense, je ne puis que constater que les recettes ne se sont pas réalisées.

M. Richard Yung. - L'exemple de l'hôtel de Clermont me fait penser à celui des ambassades. Ce sont souvent des lieux chargés d'histoire, mais il n'y a pas un fifrelin pour les entretenir. On les laisse tomber en ruine, pour finalement tirer la conclusion qu'il faut de nouveaux bâtiments. Les Allemands, eux, ont une règle simple et saine : 2 % ou 3 % du budget annuel doit être investi dans l'entretien des bâtiments.

Les rapporteurs ont fait allusion aux Affaires étrangères comme à une exception. À l'étranger, les ventes ne sont pas conduites par France Domaine, mais par des agences immobilières qui connaissent le prix du marché. Cependant, à ma connaissance, le ministère des affaires étrangères est tenu de verser à l'État un minimum de 25 millions d'euros de contribution au désendettement : compte tenu du fait qu'il doit par ailleurs financer des dépenses immobilières sur le CAS, les cessions doivent donc atteindre environ 50 millions d'euros pour que ce ministère en retire un véritable bénéfice.

Mme Marie-France Beauvils. - La baisse des effectifs de la direction générale des finances publiques ne risque-t-elle pas d'affaiblir la lutte contre l'évasion fiscale ? Le ministre des finances avait pourtant parlé d'y affecter une sorte de brigade spéciale.

La dématérialisation des procédures affecte nos collectivités, auxquelles elle demande des investissements importants. La mise en route n'est pas si simple sur le terrain, et les réductions de coût paraissent douteuses...

M. Éric Doligé. - Au-delà des 25 millions d'euros de contribution au désendettement des ventes du ministère des affaires étrangères, le ministère a également l'obligation d'investir plusieurs millions d'euros, pris eux aussi sur le montant des ventes, dans la sécurisation et la rénovation lourde des postes à l'étranger. On en arrive rapidement à un total de 65 millions d'euros de produits de ventes nécessaires chaque année. Cela ne fonctionnera probablement pas au-delà de trois ans.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. - L'objectif de dégager 1,9 milliard d'euros en 2014 par la lutte contre la fraude devrait être largement atteint. En mai 2014, 23 000 dossiers avaient été déposés dans le cadre de la lutte contre la fraude passive, dont 1 260 étaient déjà traités ; au 19 septembre, 2 400 dossiers avaient été traités, l'avoir médian se montant à environ 400 000 euros. Il ne s'agit pas pour autant de ressources pérennes.

Les différents ministres du budget, à commencer par Éric Woerth, s'étaient engagés à maintenir les effectifs des brigades de contrôle. De plus,

la gestion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) suscite des charges supplémentaires qu'il convient d'examiner.

On parle beaucoup en France de dématérialisation, mais d'autres pays européens la mettent bien davantage en œuvre, conformément aux directives communautaires. Le parlement danois a décidé, à compter du 1^{er} septembre 2014, de ne plus envoyer de lettres aux particuliers, et a demandé aux collectivités locales de faire de même. Certaines orientations européennes posent le problème des possibilités d'accès à Internet dans certains de nos territoires. La dématérialisation des relations entre la DGFIP et les collectivités territoriale nécessite en outre de réfléchir à la certification comptable. Il faudra être vigilant.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – La valorisation ultérieure des biens constitue en effet un problème, auquel il conviendrait de répondre par un intéressement de l'État sous la forme d'une clause d'*earn out*. Certaines opérations de ce type auraient pu être portées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), si l'État l'avait souhaité. Il n'est pas trop tard pour ouvrir le débat.

Roger Katoutchi soulevait à juste titre le problème du patrimoine historique. La France possède à Florence deux palais, appartenant l'un à la chancellerie des universités de Paris, l'autre au Quai d'Orsay, et qu'elle n'a pas les moyens d'entretenir. Il faudrait en céder un.

Des terrains parisiens estimés à 60 millions d'euros ont été vendus à la Ville pour 40 millions d'euros, certes afin de construire des logements sociaux, mais il y a bien là une subvention indirecte de l'État à la ville de Paris qu'il convient de retracer dans le budget de l'État.

L'objectif de cessions immobilières pour cette année est certes ambitieux, mais l'on peut porter au crédit du ministère le fait que les 470 millions d'euros inscrits au budget de 2014 seront probablement atteints. Espérons que l'on puisse faire un peu mieux en 2015.

La règle relative aux biens situés à l'étranger sera bien modifiée en 2015. Je vérifierai le seuil de 50 millions d'euros de ventes à atteindre par le ministère des affaires étrangères pour « absorber » la contribution au désendettement de 25 millions d'euros. Une politique de provisions pour les grosses réparations sur ces biens serait raisonnable. Les ambassadeurs ont une compétence globale sur l'ensemble des biens français à l'étranger, ce qui autorise des réaffectations entre ministères.

La commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Mme Michèle André, présidente. – Michel Bouvard propose un amendement portant article additionnel rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – La loi « Duflot » autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsqu'ils sont en partie destinés à la construction de logements, cette décote pouvant atteindre 100 % lorsqu'il s'agit de logements sociaux. L'amendement vise, dans un simple souci de transparence dépourvue de jugement politique, à rendre possible l'évaluation de cette politique du logement à coût complet, en faisant apparaître le montant de la décote dans les crédits du ministère concerné.

M. Jean Germain. – Nous voterons contre cet amendement, qui est une position comptable mais avec des conséquences politiques : nous ferons primer l'aspect politique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cet amendement rejoint la position exprimée par le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) par des élus de toutes les sensibilités politiques, et j'y suis naturellement très favorable. Si l'on appliquait l'exemple à l'extrême, l'îlot Saint-Germain du ministère de la défense pourrait être cédé pour un euro... L'opération de Balard serait grandement compromise. Nous pouvons ne pas remettre en cause la possibilité d'une décote en faveur du logement social, tout en considérant que cela relève de politique du logement, et pas du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Claude Raynal. – Nous rejeterons cet amendement : la politique du logement est déjà très compliquée à mettre en œuvre, et tout signal qui inciterait les ministères à encore plus de prudence serait néfaste. Il n'est déjà pas évident de convaincre les ministères d'accorder une décote : ne les freinons pas encore davantage.

Mme Marie-France Beauvils. – Le patrimoine que cèdent les ministères n'est pas le leur, mais celui de l'État. C'est un patrimoine global. Le produit de la vente doit revenir au pot commun, comme les impôts, et son affectation être soumise à un choix politique, tel que le logement social.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Je comprends l'approche de l'amendement de Michel Bouvard, conforme à l'esprit de la LOLF ; mais je n'ai pas souhaité le cosigner.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – L'amendement répond à un souci de transparence. Si la priorité est le désendettement, cette décote est un trou ajouté dans le gruyère... En toute logique, ces sommes auraient vocation à être prises en compte dans le budget consacré au logement, sinon il s'agit d'une débudgétisation.

La commission a adopté l'amendement proposé par M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais mettre aux voix la mission « Provisions ».

Mme Marie-France Beauvils. – Je m’oppose à l’adoption des crédits de la mission « Provisions ».

La commission a décidé de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Provisions ».

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Notre amendement modifie l’intitulé de la mission « Provisions » en « Crédits non répartis ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On comprendra enfin ce que c’est !

La commission a adopté l’amendement proposé par MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux.

Enfin, la commission a décidé de proposer au Sénat d’adopter les crédits du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État ».

*

* *

Réunie le mardi 18 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, après avoir pris acte des modifications apportées par l’Assemblée nationale, la commission a examiné les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines, précédemment réservés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 2 est le fruit des travaux menés ces dernières années avec Philippe Dallier et notamment des auditions que nous avons conduites lorsque nous étions rapporteurs spéciaux de cette mission ; il instaure dans les trois fonctions publiques les trois jours de carence déjà votés pour la seule fonction publique hospitalière lors du débat au Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. L’impact d’une telle mesure est très fort sur la réduction de l’absentéisme, comme le montre l’INSEE. Alain Tourret, rapporteur pour avis de la commission des lois de l’Assemblée nationale sur le budget de la fonction publique, propose d’ailleurs de revenir au jour de carence qui existait avant sa suppression. De nombreux salariés du privé, peut-être les deux tiers, sont couverts par leur complémentaire, mais cela ne concerne que les seuls salariés en contrat à durée indéterminée, et cette couverture a un coût pour eux sous forme de cotisations. C’est une mesure d’équité et d’efficacité, qui pour un jour avait rapporté, hors charges, 164 millions d’euros par an. Trois jours pourraient rapporter environ 500 millions d’euros pour les trois fonctions publiques, dont environ 200 millions d’euros pour la fonction publique d’État.

M. Jean Germain. – Certains d’entre nous ne sont pas opposés à de tels dispositifs ; mais avec trois jours, vous allez un peu loin. Nous nous abstiendrons.

M. Albéric de Montgolfier. – Merci de faire vivre le débat. Nous pouvons parler du coût que représente l'absentéisme pour l'hôpital, qui pèse aussi sur les présents.

M. Michel Canevet. – Et pour les collectivités territoriales...

M. Thierry Foucaud. – Nous avons déjà longuement discuté cette question ; nous voterons contre.

M. Claude Raynal. – La commission des finances devrait traiter globalement la question des différences entre salariés du privé et fonctionnaires ; votre vision purement financière passe un peu vite sur un si vaste sujet. Trois jours, c'est exagéré. D'autre part, votre estimation du rendement de trois jours de carence – trois fois ce que rapporte un seul jour – me semble un peu haute.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette estimation ne multiplie pas par trois les économies que permet un jour de carence, car bien des personnes peuvent n'être malades qu'un ou deux jours. Nos échanges avec l'administration nous permettent d'estimer l'économie à environ 200 millions d'euros avec les charges sociales. Si nous voulons comparer fonctionnaires et salariés du privé, nous pouvons aussi évoquer la sécurité de l'emploi dont jouissent les premiers. Ce n'est pas rien !

M. Philippe Dallier. – Surtout par les temps qui courent !

M. Michel Canevet. – C'est certes une vision financière qui préside à une telle mesure, mais elle est aussi nécessaire pour des raisons d'équité. Pourquoi la ministre Marylise Lebranchu a-t-elle supprimé cette journée alors qu'elle avait prouvé son efficacité ? On ne peut pas demander aux gestionnaires de réaliser des économies et leur refuser les outils nécessaires.

La commission a adopté l'amendement n° 2, ainsi que l'amendement n° 3 de conséquence sur les crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le premier président de la Cour des Comptes nous invite à aller plus loin dans les économies et évoque des mesures qui y contribuent immédiatement, telles que le ralentissement du glissement vieillesse-technicité (GVT) positif prévu par l'amendement n° 4. Sachant que nous devons emprunter 188 milliards d'euros sur les marchés pour finir l'année, nous devons faire des choix courageux. Le ralentissement – et non le gel – de l'avancement des fonctionnaires aurait un impact budgétaire considérable, chiffré à 550 millions d'euros.

M. Daniel Raoul. – Pour parler d'un domaine que je connais – les sciences dures, les mathématiques – le recrutement des professeurs se heurte à la concurrence des sociétés de services en ingénierie informatique (SSI), qui proposent des salaires bien plus élevés que les traitements de départ dans l'éducation nationale. S'il n'y avait plus de GVT positif, cela serait complètement dissuasif. Par ailleurs, il serait peut-être judicieux de se

pencher sur les pratiques de certains ministères, consistant à nommer tout le monde maréchal à six mois de la retraite, ce qui n'est pas sans répercussion sur le salaire de la dernière année, mais aussi sur la retraite, sans aucune justification. Cela mériterait une étude.

M. Claude Raynal. – Vous avez évoqué l'équité entre public et privé. En 2013, la masse salariale du secteur privé a augmenté de 2 %, alors que le point d'indice est bloqué depuis quatre ans. Si vous supprimez le GVT positif, vous désespérez tous les fonctionnaires qui, en catégorie C, n'ont pas des salaires aussi extraordinaires que cela.

M. Jean Germain. – Il faut choisir dans les économies ; on ne peut pas agir partout : supprimer des postes, bloquer le point d'indice, mettre en cause les mesures catégorielles... De surcroît, vous n'étendez pas cette mesure à toutes les fonctions publiques, puisque vous la réservez à la seule fonction publique d'État. Nous voterons contre.

M. Vincent Delahaye. – Nous ne proposons jamais des économies de gaieté de cœur. Dans la fonction publique territoriale, la masse salariale a aussi augmenté de 2 %, avec notamment la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA).

M. Jean Germain. – C'est une contrepartie dans la négociation sur les retraites : vous savez à qui vous la devez.

M. Vincent Delahaye. – Je ne parle pas du passé, mais de l'avenir : des économies sont indispensables. Je voterai cet amendement, qui est en fait un amendement d'appel. Le blocage du point d'indice n'est pas suffisant : il ne faut pas oublier les revalorisations catégorielles...

L'amendement a le grand avantage de mettre en évidence que les efforts s'imposent à tous.

M. Philippe Dallier. – Si le Gouvernement était cohérent, il donnerait un avis favorable à l'amendement : c'est la suite logique de la réduction des dotations des collectivités locales de 11 milliards d'euros. Le Gouvernement prétend qu'elles n'auront qu'à limiter la progression de leur budget de fonctionnement. Non seulement c'est faux, mais si c'était vrai, cela méconnaîtrait le fait que 60 % de ce budget est grevé par la masse salariale, qui augmente à effectifs constants de 2,5 ou 2,8 % par an. Combien a coûté cette année la revalorisation de la catégorie C ?

M. Michel Berson. – Cet amendement a un grand intérêt : il permet de mesurer la différence qui existe entre la rigueur financière et la régression sociale. Nous ne pouvons accepter cette politique d'austérité. Notre abstention sur le jour de carence montrait que nous n'étions pas opposés aux économies, mais là, vous avez franchi la ligne rouge.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La question se pose pour les autres fonctions publiques ; mais ici, nous traitons des crédits de l'État. Il ne s'agit pas de stopper l'avancement, mais de ralentir un GVT

positif d'1,2 milliard d'euros par an en le diminuant de 550 millions d'euros, laissant au Gouvernement le choix des moyens : décaler l'avancement de quelques mois, supprimer les étoiles distribuées libéralement avant la retraite... Nous voulons éviter que la masse salariale continue à dérapier : un décret d'avance de 540 millions d'euros doit nous être transmis pour abonder les crédits de dépense de personnel. Le Gouvernement achète ainsi la paix sociale, comme à Bercy avec son régime indemnitaire ou face aux contrôleurs aériens, dont les postes budgétaires ont diminué de cent, mais dont la masse salariale augmente néanmoins. Nous devons prendre des mesures courageuses de ce type. Je remercie Daniel Raoul pour la piste qu'il nous indique.

La commission a adopté l'amendement n° 4 et décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat :

- d'adopter, avec modifications, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;

- d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Provisions » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ;

- d'adopter un amendement tendant à modifier l'intitulé de la mission « Provisions » ;

- d'adopter deux articles additionnels après l'article 55.