

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines ; Action et transformation publiques ; Crédits non répartis ; Régimes sociaux et de retraite ; Remboursements et dégrèvements ; Comptes spéciaux Gestion du patrimoine de l'État ; Pension* : audition de M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics 2

– Présences en réunion 42

Mercredi

30 mai 2018

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 95

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

**de M. Éric Woerth,
Président**



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics sur les Missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines ; action et transformation publiques ; Crédits non répartis ; Régimes sociaux et de retraite ; Remboursements et dégrèvements ; Comptes spéciaux Gestion du patrimoine de l'État.

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, dans le cadre de cette deuxième commission d'évaluation, après celle de la culture tout à l'heure en présence de Mme Nyssen, nous allons examiner les crédits et la gestion des finances publiques et des ressources humaines du ministère de l'action et des comptes publics. Cette séance inaugure un dispositif d'évaluation que nous avons tous contribué à mettre en œuvre. Il faut qu'il soit réussi. Je pense, et nous le pensons tous, que l'évaluation des politiques publiques doit se situer au cœur du Parlement. Or nous sommes au cœur du Parlement.

Nous avons organisé les choses comme suit, de façon consensuelle et en accord avec la conférence des présidents. Chaque rapporteur spécial, issu de la commission des finances, dispose d'une dizaine de minutes. Le ministre répondra à chacun d'entre eux. Il pourra faire preuve de synthèse et aller à l'essentiel. Puis je donnerai la parole aux rapporteurs pour avis des commissions concernées. Je remercie ceux qui sont venus. Leur présence est essentielle. Nous en avons beaucoup parlé avec les présidents de commission et la Conférence des présidents. Ce cycle n'est évidemment pas le monopole de la commission des finances, même si cette dernière est aussi celle du contrôle budgétaire, donc de l'efficacité budgétaire. Toutes les commissions sont concernées en fonction de leurs compétences, à commencer par les rapporteurs pour avis qui travaillent toute l'année sur ces sujets. Il sera donc très important de les entendre en regard de ce que pourront dire les rapporteurs spéciaux. Je donnerai ensuite la parole aux groupes et, enfin, aux parlementaires qui voudraient prendre la parole.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est avec un plaisir non dissimulé, cher Éric Woerth, monsieur le président, pour cette première journée de commissions d'évaluation des politiques publiques de la législature, que je vous présente mon rapport qui porte sur les programmes 156, 218 et 302 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui retrace les crédits de l'essentiel des services du ministère de l'action et des comptes publics.

Les travaux d'évaluation que j'ai menés au cours du semestre ont porté sur la conduite par les administrations fiscales de la mission de recouvrement des impôts et taxes dont elles ont la charge. L'existence de plusieurs collecteurs, en matière de prélèvements fiscaux comme sociaux, pose en effet des questions de lisibilité pour le contribuable et d'efficacité de l'organisation administrative. Ce sujet est récemment revenu dans le débat, à l'occasion des travaux du comité « Action publique 2022 ». Et il me semblera nécessaire d'aller au bout de la logique, d'envisager toutes les options et de ne se fermer aucune porte.

Mais monsieur le ministre, avant de vous présenter les résultats des travaux conduits sur ce sujet, je vous propose de nous intéresser à l'exécution en 2017 des crédits des programmes 156, 218 et 302.

Au niveau agrégé, la dépense augmente de près de 220 millions d'euros en crédits de paiement (CP) par rapport à 2016. Cela constitue une rupture avec la situation de baisse

continue de la dépense constatée au cours des années précédentes. Entre 2013 et 2016, la dépense diminuait en effet de 1 % par an en moyenne pour ces trois programmes.

J'explique ce résultat par trois facteurs principaux. Premièrement, la réduction des effectifs constatée en 2017 a été moins importante que par le passé. La mise en place du prélèvement à la source a conduit la direction générale des finances publiques (DGFIP) à rendre 500 emplois de moins qu'au cours des années précédentes, afin de faire face à la préparation de la réforme et à l'accompagnement des contribuables. De son côté, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a bénéficié, entre 2015 et 2017, de 500 emplois nets supplémentaires dans le cadre du plan de lutte antiterroriste. Deuxième facteur, les conséquences du protocole « Parcours professionnels, carrières, rémunérations » (PPCR) et la hausse du point d'indice ont poussé la masse salariale à la hausse. Ces deux évolutions ont donc conduit à une hausse de 90 millions d'euros des dépenses de titre 2, alors qu'entre 2013 et 2016, celles-ci avaient diminué de 0,5 point par an en moyenne. La troisième explication réside dans un investissement immobilier réalisé par l'Insee, qui a acquis un immeuble à Montrouge pour y installer sa direction générale, pour un montant de 184 millions d'euros. Il importe de préciser que cet investissement permettra d'obtenir rapidement des économies des loyers budgétaires. Il me semble, à ce titre, vertueux.

À l'inverse, les dépenses d'intervention sont en recul de près de 100 millions d'euros, en raison de la baisse du coût en 2017 des aides aux buralistes, prises en charge par le budget des douanes. Cela s'explique par la montée en puissance progressive de certaines aides, par la réforme des circuits budgétaires relatifs au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac et par la diminution de certaines aides après la signature du quatrième contrat d'avenir entre l'État et cette profession.

S'agissant du respect de l'autorisation donnée par le législateur, la consommation des crédits s'établit à un niveau globalement supérieur de 92 millions d'euros à la prévision initiale. Cette sur-exécution s'explique par les dépenses d'investissement immobilier de l'Insee, dont j'ai parlé, qui n'avaient pas été anticipées par la précédente majorité. Si l'on retire cette dépense exceptionnelle, l'exécution est inférieure de 92 millions d'euros à la prévision initiale. Je ne vois donc pas là un signe de dérapage budgétaire, mais juste un dépassement constaté qui provient de dépenses exceptionnelles qui n'avaient pas été correctement anticipées. D'ailleurs, le budget de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) n'est pas rattaché au programme 218, mais au programme 220 « Statistiques et études économiques » de la mission « Économie ». Monsieur le ministre, ce sera ma première question : pourriez-vous nous expliquer pourquoi cet investissement immobilier a été rattaché au programme 218 ?

Je souligne à ce titre que les mouvements réglementaires ont peu affecté la gestion des crédits sur les programmes 156 et 302 par rapport aux années précédentes. Sur le programme 218, les ouvertures importantes ont été réalisées dans le décret d'avance pour permettre l'acquisition de l'immeuble de Montrouge. Deux éléments ont néanmoins particulièrement attiré mon attention. Concernant la DGFIP, les dépenses d'investissement ont été sur-exécutées en CP à hauteur de 9 millions d'euros, soit 30 % de la prévision, en raison de dépenses informatiques supplémentaires rendues nécessaires par la préparation du prélèvement à la source. Les dépenses informatiques, tous titres confondus, se sont élevées à 177 millions d'euros en 2017. Et ce qui m'a surpris, monsieur le ministre, c'est d'apprendre que l'administration fiscale avait également bénéficié de 8 millions d'euros de crédits destinés à l'investissement informatique au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA). La Cour des comptes l'avait d'ailleurs relevé dans sa dernière note d'exécution budgétaire. Face

aux enjeux auxquels elle est confrontée, en matière de simplification des procédures ou de lutte contre la fraude, la DGFIP en passera immanquablement par une modernisation profonde de ses outils informatiques. Mais, monsieur le ministre, ces investissements informatiques de la DGFIP sont-ils bien dimensionnés ? Comment mieux les prévoir à l'avenir ? Et, c'est peut-être la vraie question au fond, avec qui pourrait-on mieux les prévoir ?

Du côté de la DGDDI, les dépenses de fonctionnement ont été sur-exécutées en CP à hauteur de 25 millions d'euros, en raison notamment des coûts de maintenance en condition opérationnelle (MCO) de la flotte aérienne navale. La budgétisation 2017 avait été manifestement sous-évaluée, comme en 2016. Les montants inscrits pour 2018 apparaissent sincères, et j'espère, monsieur le ministre, que les prochains exercices le seront tout autant.

Concernant les résultats, je salue les bonnes performances des directions et services du ministère de l'action et des comptes publics. Je souhaite relever deux points d'attention. Pour la DGFIP, le taux d'abandon contentieux des rappels suite à un contrôle fiscal externe augmente fortement et dépasse largement la cible : 23 % en 2017 pour une prévision de 13,5 %, et 16 % en 2016. Nous en avons parlé avec le directeur général des finances publiques. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous en dire plus sur ces éléments ? Des mesures ont-elles été prises pour remédier à cette situation ?

Pour la DGDDI, le montant des droits et taxes redressés recule pour s'établir à 268,5 millions d'euros, contre 415,1 millions en 2016, très en deçà de la cible, fixée à 324 millions. Les efforts du contrôle fiscal portent, à mon sens, trop largement sur les droits de douane et la TVA à l'importation, et trop peu sur la fiscalité douanière, qui représente pourtant l'essentiel des ressources. Il me semble opportun de rediriger le ciblage des contrôles, des recettes de dédouanement et de TVA vers la fiscalité. J'y reviendrai.

Je salue au passage les évolutions intervenues en loi de finances pour 2018 concernant les indicateurs, qui permettront à l'avenir de mieux prendre en compte la qualité de la lutte contre les fraudes et les trafics. Et je crois, monsieur le ministre et monsieur le président de la commission, que tout l'objet de cet exercice vise précisément à aboutir à une meilleure sincérisation des budgets à venir. La part des indicateurs est donc très importante.

Je résumerai donc mon analyse en trois points : une dépense qui augmente modérément en 2017, du fait d'un double effet « volume » et « rémunérations » sur le titre 2 ; une dépense supérieure à la prévision, en raison d'investissements exceptionnels qui auraient pu être mieux budgétés, je pense par exemple à l'immeuble de l'INSEE ; des résultats sont satisfaisants, avec quelques points d'attention qu'il faudra suivre sur les prochains budgets.

Sur la base de ces éléments et des travaux menés dans le cadre de la préparation de ce rapport, la prévision pour 2018 m'apparaît sincère et je m'en félicite.

Venons en désormais aux travaux de recommandation pour l'avenir. La mission fiscale est partagée entre deux administrations et la répartition du recouvrement obéit schématiquement à la distinction suivante, que je rappelle très brièvement : la DGFIP est compétente en matière de recouvrement des impôts directs des particuliers et des professionnels, tandis que la DGDDI est compétente en matière de droits de douane et de recouvrement des impôts indirects ; et la gestion de certains impôts et taxes est partagée entre DGFIP et DGDDI, notamment en matière de TVA ou de fiscalité énergétique. La mission fiscale représente une part non négligeable des effectifs de ces deux administrations. À la DGFIP, ce sont près de 12 000 agents, et la DGDDI compte 3 000 agents chargés du

recouvrement, soit 20 % des effectifs totaux environ. Cette mission justifie également, et c'est normal, l'existence d'un réseau très étendu. La persistance de deux réseaux comptables distincts pose ainsi des questions de diverses natures, du point de vue du contribuable, celle de la lisibilité de l'action publique, et du point de vue du gestionnaire, celle de la simplification de l'organisation administrative. Elle pose également la question du coût de gestion de certaines taxes. Malgré un taux d'intervention globalement favorable de 0,40 % pour les douanes, la Cour des comptes avait relevé, en 2014, le caractère « excessif » du coût de gestion de certaines taxes, comme la taxe sur les farines et les céréales, la taxe spéciale sur les véhicules routiers ou le droit annuel de francisation des navires.

Les douanes ont réalisé d'importants progrès pour moderniser la gestion de l'impôt. J'en veux pour preuve la centralisation de la gestion de certaines taxes, notamment à Nice ou à Metz, le regroupement des recettes locales ou encore l'extension de la dématérialisation de la déclaration et du paiement des taxes. Ainsi, dans une perspective d'amélioration du service et de modernisation de l'action publique qui doit nous guider, comment serait-il possible, monsieur le ministre, de recentrer la mission fiscale de la DGDDI sur ce qu'elle sait faire de mieux ? Quelles sont les options envisagées ? La concentration de toutes les activités de recouvrement fiscal au sein de la DGFIP est-elle ou non, selon vous, une possibilité ? La question du recouvrement est à mon sens indissociable du réseau comptable, en particulier de celui de la DGFIP, et je souhaiterais également savoir si une réflexion est en cours sur ce sujet dans le cadre des travaux du comité « Action publique 2022 ».

Le coût de gestion des « petites taxes » n'est pas un sujet nouveau. L'Inspection générale des finances (IGF) l'avait vivement critiqué dans un rapport de 2014. Et, en 2016, la commission des finances s'était prononcée en faveur de la suppression de nombreuses petites taxes dans le domaine agroalimentaire, et notamment la taxe sur les farines, sujet sur lequel je crois que vous vous êtes déjà exprimé, monsieur le ministre, à la suite du rapport de la mission Hammadi-Louwagie. La Cour des comptes l'a de nouveau soulevé en février dans son rapport annuel. Je souhaite qu'une réflexion courageuse soit enfin menée sur ce sujet afin de mener un véritable « nettoyage » des petites taxes dans le prochain projet de loi de finances (PLF). Monsieur le ministre, quelle est votre position sur ce sujet ? Des suppressions de taxes seront-elles proposées à l'automne ? Quelles seront les impositions visées ?

Enfin, monsieur le ministre, je souhaite vous poser une question, ou plutôt formuler une proposition concernant la nouvelle mission dont je suis également rapporteur spécial, « Action et transformation publiques ». Par définition, il n'y a pas de crédits 2017 à contrôler, puisqu'elle a été créée par ce gouvernement pour accompagner la modernisation de l'État dans le cadre du comité « Action publique 2022 ».

Le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) a été doté de 700 millions d'euros pour le quinquennat, pour accompagner la modernisation numérique de l'État car la recherche de l'efficacité et l'amélioration du service public ne peuvent se faire qu'en renforçant l'investissement public là où il est nécessaire – et j'insiste sur le terme « investissement ». Pour l'année 2018, 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ainsi ouverts, afin d'amorcer le financement de ces projets innovants. Le premier appel à projets a été un succès. 123 projets ont été proposés, relevant de l'ensemble des ministères, pour un montant demandé de plus de 800 millions d'euros. Nous attendons avec impatience la liste des projets retenus.

Je souhaite vous proposer, à titre personnel, monsieur le ministre, d'aller plus loin et d'amplifier encore cette dynamique, en mettant en place un véritable fonds d'investissement

que j'appellerais un fonds « *state-up* » si vous me passez ce néologisme, c'est-à-dire un fonds de capital-risque destiné à financer des start-up d'État. Les projets financés seraient plus ambitieux, plus radicaux, mais aussi plus risqués, et je crois que l'État doit y prendre sa part. Leur part au sein des dépenses de transformation doit être suffisante, pour pouvoir espérer avoir un impact significatif, mais doit naturellement rester modérée. Je vous propose, monsieur le ministre, que dès cette année 50 millions d'euros soient consacrés très concrètement au financement de start-up d'État. Seriez-vous favorable, monsieur le ministre, à une telle proposition ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Sur la question du partage de l'information au sein du ministère de l'action et des comptes publics, je voudrais poser une question pragmatique. La DGFIP a mis en place dès 2014 un service dédié aux techniques de *data mining*, ces techniques innovantes d'exploration et d'analyse de données. Les compétences de ce service, à l'origine, étaient limitées à la programmation du contrôle fiscal des professionnels et à la fraude à la TVA. Elles ont été étendues en 2017 au contrôle des particuliers. Je voudrais savoir quels sont les moyens humains et financiers de ce service et quels sont les premiers résultats ? La transmission des bases de données s'est-elle déroulée dans de bonnes conditions entre les différentes administrations ? Envisagez-vous de développer ces techniques dans d'autres sphères de l'action publique ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je commencerai par la fin : le Fonds pour la transformation de l'action publique, vous l'avez dit, est une nouveauté de notre budget, et 700 millions d'euros sont prévus pour le quinquennat, dont 200 millions d'euros pour cette année. Effectivement, il y a déjà eu un premier « comité », si j'ose dire, de sélection des projets. Je puis vous dire que sur les 200 millions d'euros prévus pour cette année, 120 millions ont déjà été « distribués ». Nous tiendrons dans les prochains mois le second comité, que je préside avec Mounir Mahjoubi. Je crois que les projets qui ont été présentés répondent à des économies budgétaires importantes et de transformation. C'était le but, car le fonds n'est pas là pour financer des projets qui auraient pu l'être ailleurs mais qui ne l'ont pas été. La sélection a été assez importante, avec des projets d'État et un projet déconcentré, dans la région Occitanie. Peut-être est-ce un manque, peut-être n'y a-t-il pas eu suffisamment de projets venant de territoires déconcentrés. Nous le redirons à l'ensemble des administrations. J'entends votre remarque sur ce fonds de 50 millions d'euros. Je suis sensible à la question. Je ne vous réponds pas oui par principe, mais je pense que nous devons étudier cette proposition car il existe déjà une politique de « start-up d'État » mise en place par le Gouvernement. Je pense que ce principe de l'appel à projets et de budgétisation est intéressant. Nous aurons l'occasion d'en discuter dans le cadre de l'élaboration budgétaire. Il pourrait s'agir aussi, pourquoi pas, de créer ce fonds par voie d'amendement. Je reviendrai vers vous si vous en êtes d'accord.

Je ferai une réponse à laquelle vous ne vous attendez peut-être pas forcément, mais cela me fait plaisir de vous la dire : nous n'avons pas sélectionné particulièrement d'argent pour le champ social, alors que nous savons qu'il y a beaucoup de transformations à attendre, en particulier dans le champ de la santé ou celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Même s'il n'est pas tout à fait normal que ce soit des crédits d'État qui viennent payer la transformation de ce champ, nous n'avons pas refusé de dossier de ce type et certains dossiers ont été sélectionnés dans le champ du PLFSS. Mais nous avons dit à madame la ministre des solidarités et de la santé que nous ferions peut-être bien de créer dans le prochain PLFSS un fonds de transformation, sur ce modèle-là, pour le champ social. En tout cas, cette perspective nous paraît intéressante.

S'agissant des petites taxes, celles qui rapportent moins de 150 millions d'euros, je constate que la Cour des comptes a souvent abordé la question. Elles sont nombreuses. Je crois que l'on en dénombre à peu près trois cents. Nous avons annoncé que le budget que nous présenterons en fera disparaître. La taxe sur les farines, que vous avez évoquée, représente 60 millions d'euros pour les retraites agricoles. Elle est source de problèmes de compétitivité très importants, notamment pour tous ceux qui vivent le long des frontières belge, luxembourgeoise et allemande. Nous vous proposerons, dans le projet de loi de finances, de budgétiser un montant permettant de supprimer plusieurs petites taxes, de l'ordre de dix à quinze par an. Je ne sais pas encore lesquelles, mais il est certain que je vous proposerai de supprimer la taxe sur les farines dès cette année.

Je m'y étais engagé devant l'Assemblée nationale. Nous pourrions budgétiser 200 à 300 millions d'euros, peut-être 200 millions cette année, pour supprimer des petites taxes. C'est la méthode que j'ai proposée aux membres du Gouvernement et au Premier ministre, qui l'a acceptée. Si vous en êtes d'accord, monsieur le président de la commission des finances, je pourrai venir dans le cadre d'une préparation de débat budgétaire afin que nous discussions de ces taxes que nous pourrions supprimer. C'est un sujet que je partage, vous le savez bien, avec le ministre de l'économie et des finances.

Vous m'avez posé la question du recouvrement et des réseaux respectifs de la DGDDI et de la DGFIP. C'est une question à laquelle, vous le savez, le comité « Action publique 2022 », qui rendra bientôt public son rapport, nous a invités à réfléchir. Il a raison de le faire, tout comme vous avez raison de nous dire de le faire. Ce qui est sûr, c'est que la coopération entre ces deux belles administrations doit être renforcée, notamment par les moyens informatiques qui leur permettraient d'échanger bien plus de données qu'elles ne le font aujourd'hui. Faut-il unifier les réseaux de recouvrement ? C'est une question qui se pose. Je ne suis pas tout à fait certain encore d'avoir une réponse claire à vous apporter, car je crois qu'il existe dans chacune de ces deux maisons des spécificités qui méritent d'être considérées, tout simplement parce qu'elles ne font parfois pas du tout le même métier. Il faut sans doute, je l'ai déjà dit aux organisations syndicales et les directeurs généraux qui m'accompagnent en sont tout à fait convaincus, se reconcentrer dans un certain nombre de métiers, dans la simplification mais aussi dans ce qui est purement fiscal et qui doit être, à mon avis, intégralement confié à la DGFIP. Mais le travail douanier est aussi un travail fiscal. Tout ce qui est en rapport avec lui doit rester, à mon avis, à la DGDDI, même si – j'y reviendrai car c'est une question que vous m'avez posée – les investissements informatiques doivent permettre des échanges de données pour lutter contre la fraude et pour concentrer le recouvrement.

Vous m'avez posé la question du travail des douaniers, notamment dans leurs divers métiers. Vous disiez que, finalement, la fiscalité douanière n'était pas la priorité, ou qu'elle vous semblait être un peu moins importante dans l'action alors qu'elle rapportait le plus. Vous avez tout à fait raison. Je crois que le directeur général des douanes y travaille beaucoup, avec le Brexit et la lutte contre la contrebande, de tabac notamment. Ce sont ses trois objectifs, qu'il a d'ailleurs présentés lors du bilan des douanes de l'année dernière – je crois que vous étiez présent. Vous avez raison, il faut se concentrer sur la fiscalité douanière proprement dite. Nous aurons l'occasion d'y revenir, peut-être dans la présentation du budget 2019.

Vous me posez la question de l'investissement réalisé par mes prédécesseurs, notamment dans le domaine immobilier. Je ne vois pas de scandale à ce qu'il soit dans le programme 218, sachant qu'il s'agit des programmes immobiliers de l'ensemble des administrations, avec un schéma stratégique pluriannuel. Pourquoi n'avait-il pas été évalué

tout à fait à la bonne hauteur ? Je ne saurais faire beaucoup plus que vous dire que nous avons essayé de sincériser le plus possible nos crédits, pour ce qui nous concerne. Malgré les difficultés, vous avez pu constater que la DGFIP et les douanes ont fait un travail très important, me semble-t-il, de sincérisation.

La question des dépenses informatiques est extrêmement intéressante. Celles-ci doivent accompagner le rattrapage des crédits informatiques du quotidien. Dès que je visite une direction départementale des finances publiques, je demande si le double écran est bien installé pour les agents. C'est quasiment le cas partout, mais pas tout à fait. Je constate qu'ils ont parfois été installés juste avant mon arrivée – comme quoi, les visites ministérielles ont parfois du bon ! En tout cas, à ma connaissance, ils sont installés partout où les agents ont à travailler sur la dématérialisation complète. Je pense notamment à ceux qui s'occupent des trésoreries en lien avec la vie des collectivités locales. Ce n'est pas encore le cas pour tous les autres agents, mais on y travaille. Il y a aussi les crédits informatiques que votre rapport nous a encouragés à faire dès l'année dernière, et qui avaient d'ailleurs déjà été en partie faits par mon prédécesseur en ce qui concerne les *data scientists* et la fraude fiscale organisée. J'ai visité le service, qui va monter en puissance.

Et puis il y a des choses qui ne relèvent pas de la responsabilité des services, me semble-t-il, mais bien du ministre. Cela a été mon cas lorsque je suis arrivé en responsabilité, nous avons dû faire de la régulation budgétaire. Nous avons fait des économies, car vous connaissez la situation dans laquelle nous nous sommes trouvés. Les crédits informatiques sont parfois ceux que l'on rogne. Je me suis engagé à ce que le directeur général des finances publiques puisse avoir des crédits informatiques qui correspondent à ses besoins pour moderniser à la fois la vie des agents et les accompagnements numériques et de contrôle. Pour être tout à fait franc, je crois que nous avons un effort à faire, en termes de sincérisation des crédits informatiques et, peut-être, de meilleure évaluation de ce dont on a besoin en rapport avec la baisse du nombre d'emplois publics et les enjeux très importants liés à l'impôt à la source – il était normal que les choses se fassent ainsi, avec le report d'un an, c'était tout à fait logique et de bonne gestion de la part de la DGFIP. Nous devons aussi nous engager à ne pas rogner ces crédits lorsque nous avons des difficultés dans d'autres champs de notre travail.

J'avoue ne pas avoir eu le temps de complètement noter la question de monsieur le rapporteur général. S'il pouvait me la poser à nouveau, cela me permettrait sans doute d'y répondre.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Quels sont les moyens humains et financiers du service du *data mining* mis en place pour les échanges de données dans le cadre du contrôle fiscal des professionnels d'abord, puis de la fraude à la TVA et, enfin, en 2017, du contrôle fiscal des particuliers ? Quels résultats a-t-il donné ? La transmission des bases de données fonctionne-t-elle bien entre les administrations ? Cette technique doit-elle être envisagée dans d'autres secteurs de la sphère de l'action publique ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. À ma connaissance, une vingtaine de personnes travaille au service du *data mining* aujourd'hui – en tout cas, ce nombre sera complètement atteint à la fin de cette année. C'est d'ailleurs conforme à nos engagements budgétaires. Je crois que – c'est une négociation que nous avons avec les syndicats dans la fonction publique en général et à la DGFIP en particulier – le fait d'avoir des contractuels permet de travailler plus rapidement sur des questions d'une particulière modernité. Une fois que nous aurons avancé, il me semble que l'objectif sera de tripler le service dans les mois qui viennent, en tout cas à la fin de l'année budgétaire

prochaine. Je vois, au visage de monsieur le directeur général des finances publiques, que ce n'est pas tout à fait cela ! En tout cas, l'idée est de doubler au moins le service. Je comprends qu'il en est au début. J'ai cru comprendre que nous pourrions passer à une part très significative, autour du tiers, de contrôles, certes très différents les uns des autres, qui pourraient être effectués par le *data mining* et les *data scientists*. Nous y travaillons pour d'autres champs de contrôle, comme le champ URSSAF, avec Mme la ministre des solidarités et de la santé.

Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur général du budget, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à remercier les services du ministre, les services de l'Assemblée nationale et ceux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour les réponses qu'ils ont apportées à nos questions à une époque assez inhabituelle pour eux – puisque ce Printemps de l'évaluation est une première.

Monsieur le ministre, alors même que vous avez lancé depuis plusieurs semaines un cycle de rendez-vous avec les partenaires sociaux afin de travailler à la réforme du cadre statutaire des agents des services publics, l'évaluation d'un certain nombre de politiques publiques mises en œuvre en 2017 devrait nous permettre de nourrir la réflexion sur les orientations et les pistes envisagées dans les discussions concernant la rémunération des agents. Car, au-delà de la nécessaire préparation du rendez-vous salarial annuel qui aura lieu dans les prochaines semaines, la question de la rémunération des fonctionnaires et même de sa structuration à venir, sera décisive tant dans la perspective du futur régime universel de retraite, que dans un objectif d'attractivité des métiers de la fonction publique.

En exécution 2017, les dépenses de personnel du budget de l'État ont augmenté de 3,9 %. Ce pourcentage a représenté, pour une seule année, une progression supérieure à celle cumulée des années 2011 à 2016 – période à l'issue de laquelle la progression s'établissait à 2,9 %. En euro, les dépenses du titre 2, c'est-à-dire les strictes dépenses de masse salariale, s'élèvent à 127,6 milliards d'euros. Elles représentent à elles seules 40 % des dépenses totales nettes du budget général de l'État.

Dans le détail, cette augmentation est due à trois facteurs principaux. Premièrement, l'augmentation, programmée dans le schéma d'emploi pour 2017, des effectifs de la fonction publique, qui étaient en diminution jusqu'en 2015. Les principaux ministères bénéficiaires de ces nouvelles ressources sont ceux de l'éducation nationale, avec plus de 9 000 emplois supplémentaires, de la justice, de l'intérieur pour la mission « Sécurités », ainsi que celui de la défense. Il faut noter ici que la volonté du Gouvernement concernant ces ministères est de continuer l'effort de renforcement de leurs effectifs, dans la logique de rattrapage du déficit de personnel structurel qui les touchent depuis de nombreuses années, et pour accompagner la politique d'émancipation par l'éducation et de protection de tous.

Deuxièmement, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, commencée en 2016 s'est poursuivie en année pleine en 2017, avec une nouvelle revalorisation en février 2017. Cette augmentation, de 1,2 % a un coût total estimé à 648 millions d'euros pour la seule fonction publique d'État. Pour les deux autres versants de la fonction publique, aucune donnée précise n'étant disponible dans les documents transmis par le ministère et par la Cour des comptes, les estimations de cette hausse du point d'indice qui s'impose par la volonté de l'État à tous les acteurs publics, se monteraient à 475 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière et 557 millions d'euros pour la fonction publique territoriale.

Le troisième facteur est la montée en puissance des mesures catégorielles et des dispositifs visant à simplifier et à rationaliser le régime indemnitaire de la rémunération des agents de la fonction publique. Notons tout d'abord que ces deux dispositifs ont été décidés durant la seconde moitié du quinquennat précédent et qu'ils visaient à la fois à rendre plus lisibles les rémunérations des fonctionnaires et à procéder à des ajustements pour certaines catégories de personnels. La mise en œuvre et l'exécution de ces nouveaux outils de rémunération ayant connu quelques retards à leur démarrage, c'est justement sur l'année 2017 qu'ils ont pris de l'ampleur, occasionnant une hausse importante des dépenses du titre 2.

Le dispositif du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a plus que doublé entre 2016 et 2017, passant de 6,24 à 15,3 millions d'euros. Quant à l'exécution du Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), elle a engendré 793 millions d'euros de dépenses supplémentaires pour la seule fonction publique d'État en 2017. Son coût total s'est élevé à 1,495 milliard d'euros sur les trois versants. Face à une telle dépense, dont 82 % restaient à financer, et conscient que toutes les mesures décidées n'avaient pas été mises en œuvre, le Gouvernement a décidé en septembre 2017, à l'occasion d'une loi de finances rectificative, de suspendre temporairement le déploiement de ces dispositions afin de rattraper le retard pris et dans l'optique de le reprendre en 2019 – pour un coût déjà estimé de 842 millions d'euros pour cette seule année 2019.

J'ai choisi, cette année, de m'arrêter plus spécifiquement sur l'analyse du dispositif du RIFSEEP, en ce qu'il éclaire la réflexion que vous menez actuellement sur la manière dont la notion de rémunération au mérite pourrait être généralisée dans la fonction publique et, au-delà, sur la structuration de la rémunération des agents de la fonction publique. En effet, ce dispositif RIFSEEP permet d'identifier clairement, dans la rémunération indemnitaire des agents, une partie de rémunération liée à leur fonction, leurs compétences particulières et aux contraintes de leur poste (IFSE), qui représente entre 75 % et 90 % du total de leur indemnité, et une partie dite de complément indemnitaire (CIA), qui correspond à la reconnaissance du « mérite » pour le reste. Ce dispositif, dont les échéances initiales étaient programmées le 1^{er} juillet 2015 et le 1^{er} janvier 2017, n'ayant pas réussi à recueillir dans les délais fixés l'adhésion et la compréhension des équipes concernées, a bénéficié d'un délai supplémentaire jusqu'au 31 décembre 2018.

Cette évolution vers la prise en compte de l'implication des agents dans la réalisation de leur mission, si elle est souhaitable, semble ne pas avoir totalement trouvé sa place dans la culture de nos administrations. Des craintes subsistent, relayées par les partenaires sociaux, vis-à-vis d'un système qu'ils imaginent individualiste et stigmatisant, alors qu'il se veut objectif et valorisant. La grande résistance rencontrée face à cette transformation, qui a pourtant moins d'incidences que le précédent dispositif de primes de fonction et de résultat, et qui s'applique à 20 % seulement des effectifs de la fonction publique d'État, explique en partie la défiance des partenaires sociaux quant à la prise en compte d'une plus grande part de « mérite » dans la rémunération de tous les agents.

Face à ces craintes, il semble intéressant de réfléchir avec les partenaires sociaux à un dispositif qui permettrait de valoriser la performance collective, comme il est possible de le mettre en œuvre dans un accord d'intéressement. La valorisation de la satisfaction des usagers, de l'implication collective au service des administrés, de la bonne tenue des délais et des objectifs communs fondés sur des indicateurs partagés, permettrait de trouver une source de motivation individuelle au service d'un collectif. De plus, comme dans tout accord d'intéressement, cela donnerait aux agents la possibilité de se constituer une épargne salariale

ou une épargne retraite, tout en participant par leur travail à l'investissement dans la vie économique de leur pays. Mais au-delà de cette résistance au changement, la refonte du régime indemnitaire via le RIFSEEP, si elle a le mérite d'avoir commencé à questionner la place de la reconnaissance individuelle des agents dans le système de rémunération, a soulevé un problème bien plus important quant à la structure profonde de la rémunération des agents de la fonction publique.

À ce jour, la rémunération des agents est constituée schématiquement de deux parties. D'une part, une rémunération indiciaire fondée sur une grille et dépendant de la valeur du point, qui obéit à des mécanismes très rigides d'avancement automatique et de progression lente, et qui sert de base au calcul des cotisations et des droits différés des agents. Et, d'autre part, les indemnités qui permettent d'adapter la rémunération au poste et à l'implication des agents, avec le RIFSEEP, mais également une myriade d'autres indemnités et primes qui forment une nébuleuse complexe et dont l'attribution peut parfois se révéler discrétionnaire. Ces indemnités n'entrent dans aucun calcul de droits à ce jour.

La diminution importante de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) sur la période 2014-2017, qui est passée de 300 millions à 52,3 millions d'euros, met en lumière la totale étanchéité des systèmes indiciaire et indemnitaire. L'augmentation du point d'indice en 2016 et 2017 a limité le jeu du mécanisme de garantie du pouvoir d'achat, qui est uniquement fonction du traitement brut, alors que, sur les exercices précédents, la montée en charge du RIFSEEP et des rattrapages ciblés *via* les primes stimulaient son augmentation. Dans l'optique d'une généralisation de la mesure et d'une évolution du régime indemnitaire, il semble inévitable de se poser la question de son articulation avec le régime indiciaire et ses mécanismes automatiques rigides. Cette question apparaît centrale, également, dans l'optique de la future réforme des retraites vers un régime général universel.

Monsieur le ministre, vous qui avez la charge de mener, ces prochaines années, une grande transformation de nos services publics, et dans les prochains mois des négociations salariales dans la fonction publique, pouvez-vous nous indiquer, à la lumière de cette première évaluation de la refonte du régime indemnitaire RIFSEEP, quelles conclusions vous tirez à la fois du coût de cette mesure, de son impact dans une nouvelle culture de la valorisation de l'implication individuelle et de la question plus structurelle qu'elle soulève sur la structuration complète de la rémunération des salariés ? Et, enfin, seriez-vous favorable dans le principe à l'idée d'une valorisation des performances collectives à travers un accord de type intéressement adapté aux spécificités de la fonction publique ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Poser la question du régime indemnitaire et du mérite, c'est également s'interroger globalement sur la masse salariale de la fonction publique et sur sa dynamique. Notre rapporteure spéciale a rappelé les chiffres de la Cour des comptes, qui révélait que la progression des dépenses de personnel avait été supérieure, en 2017, à celle du total des six dernières années, ce qui résultait de l'accroissement d'un certain nombre de mesures sur lesquelles elle est revenue. Lors de l'examen du PLF 2018, nous avons pris un certain nombre de mesures, comme la suppression du jour de carence ou le report de la mise en œuvre du PPCR, et le Gouvernement avait annoncé le gel du point d'indice pour l'année 2018.

Je voudrais savoir quelles sont les orientations en matière de maîtrise des dépenses de personnel, qui représentent en France 37 % du budget général de l'État. C'est une question que l'on peut se poser ici, mais que l'on se pose également dans nombre d'organismes internationaux. Je prends à témoin le président de la commission des finances : c'est la

première question que l'on nous a posée au Fonds monétaire international (FMI) et c'est la question que pose le « point focal » France actuellement en visite sur le territoire national. C'est une question qui me semble extrêmement importante à poser aujourd'hui compte tenu du caractère atypique de ce pourcentage au regard d'autres pays développés, en notamment de pays de l'Union européenne.

M. le président Éric Woerth. La rémunération au mérite est un sujet ancien ; un sujet dont on a brisé, à un moment donné, la dynamique, mais qu'il faut évidemment relancer. Nul ne peut penser qu'il ne faille pas, à un moment donné, instiller une dose de mérite, c'est-à-dire d'évaluation de la performance d'un fonctionnaire. Toute la question est celle de l'objectivité de cette mesure.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Madame la rapporteure, je ne peux qu'être d'accord avec vous à la fois sur le constat, et pour observer que l'objectif du décret de 2014 créant le RIFSEEP visait à la fois à simplifier et rationaliser une rémunération compliquée. L'on ne peut pas tout à fait affirmer, même s'il y a eu des avantages sans doute en termes de continuité de réflexion et de souci de simplification en unifiant les choses, que cet objectif a été totalement atteint. Quand bien même l'on imaginerait que ceux qui sont concernés par le RIFSEEP le sont effectivement, et quand bien même l'on définirait bien le « mérite » et la façon de le rémunérer, seuls 23 % des agents de l'État connaissent ce régime. On voit bien, dès lors, qu'il y a une difficulté. Je sais que les collectivités locales le mettent en place dans des circonstances parfois difficiles, et qui se concluent parfois, malheureusement, dans certaines collectivités, par une augmentation des dépenses de personnel parce que l'on ne veut pas appliquer, si j'ose dire, le mérite tel qu'il avait été défini.

Je souhaite d'abord évoquer les défauts essentiels. Sans prime, il n'y a pas de rémunération au mérite – ce qui pose un problème notamment dans la fonction publique d'État où une partie des fonctionnaires sont des enseignants, qui n'ont pas le même régime de primes que celui que nous connaissons. Il importe aussi de comprendre que la structuration de la rémunération des agents publics est complexe, parce que mitée et sédimentée. L'introduction du mérite – et c'est une bonne chose – n'a pas été jusqu'au bout ; vous l'avez dit vous-même, monsieur le président de la commission des finances. Olivier Dussopt et moi-même menons des négociations avec les syndicats, et nous entamons le chantier sur la rémunération dès lundi.

J'entends ce que vous dites, madame la rapporteure. Soit le mérite est individuel, et il faut alors changer la façon de rémunérer les agents et objectiver le mérite individuel bien plus qu'il ne l'est aujourd'hui afin qu'il concerne une plus grande partie de la rémunération. Soit – et ce n'est pas exclusif – le mérite est collectif, et pour qu'il le soit, ce que l'on peut tout à fait comprendre lorsqu'il concerne un service, une direction ou un enjeu, il faut que l'on puisse l'évaluer. Selon quelles modalités donner de l'argent en plus à des agents publics parce qu'ils ont montré leur implication ou leur performance ? Cela ne veut pas dire le profit, car nous ne sommes pas dans le privé, mais l'on peut quand même évaluer et faire de la performance. La satisfaction du public, par exemple, n'est pas simplement celle des chefs qui notent ceux qui sont en dessous. C'est aussi la satisfaction de ceux qui utilisent le service public. Je pense que l'on ne peut pas mettre en place le mérite collectif sans évaluer les services publics, leurs performances, les objectifs qu'on leur fixe et les moyens qu'on leur donne pour les atteindre. C'est tout le travail long et important que nous mènerons dans le cadre d'« Action publique 2022 » avec Olivier Dussopt auprès des syndicats, dès lundi. Je suis favorable à votre proposition qui consisterait à imaginer cette performance collective, ce mérite collectif.

Vous avez également raison de dire que la question de la rémunération, celle du changement du mode de calcul de la rémunération en y introduisant le mérite, s'articule avec la réforme des retraites, puisque les fonctionnaires et les agents publics sont évidemment concernés par la réforme Delevoye. Il faut donc que nous puissions travailler « en même temps », si j'ose dire, pour reprendre la formule que vous connaissez bien. Je crois qu'il y a là une possibilité de négociation intéressante avec les syndicats de la fonction publique, à la fois pour questionner la part du mérite dans la rémunération et pour réparer les inégalités qui existent entre agents publics. Nous savons très bien que certains sont payés en heures supplémentaires pour cacher une sorte de rémunération au mérite qui ne dirait pas son nom. C'est parfois une façon de récompenser le mérite, mais les primes ne sont normalement pas faites pour cela. Elles n'entrent pas, en outre, dans le calcul des retraites.

Pour répondre à la question du rapporteur général, c'est parce que nous avons bien conscience de cette logique inflationniste des dépenses de personnel – sans que les effectifs augmentent – que nous avons pris un certain nombre de décisions. Mme la rapporteure spéciale a bien voulu rappeler que 80 % du PPCR avait été prévu mais non versé, puisqu'il l'aurait été à partir de cette année. Tout de même, 11 milliards d'euros d'argent public pour le PPCR dans le cadre du quinquennat, ce n'est pas rien. Nous reprenons le processus à partir du 1^{er} janvier, puisqu'il résulte d'un accord sinon majoritaire du moins discuté et signé par un certain nombre de grands syndicats – nous ne voulons pas casser cette dynamique qui avait été décidée par l'ancien gouvernement et les syndicats, mais nous avons souhaité ce décalage, malgré les difficultés que nous avons connues.

Vous avez eu raison de rappeler que le point d'indice a été augmenté par deux fois de 0,6 point à la veille d'une élection présidentielle – je me permets de constater ce hasard du calendrier, alors qu'il n'avait pas été augmenté durant les quatre premières années du mandat. Cela présente deux inconvénients. Le premier est que vous dépensez, pour un point d'indice, 2 milliards d'euros d'argent public. Un fonctionnaire qui est payé 2 000 euros perçoit une augmentation de 14 à 15 euros – on n'a donc pas fondamentalement réglé son problème de pouvoir d'achat s'il en a un, alors qu'un agent public bien mieux payé perçoit proportionnellement plus d'argent grâce à l'augmentation du point d'indice. Dans la fonction publique, pourtant, ce ne sont pas tous les agents publics qui sont mal payés. Ce sont parfois des métiers ou des corps de métier, avec des difficultés ici ou là. Mieux vaut donc faire du chirurgical ou de la dentelle, plutôt que des mesures générales.

Dépenser 2 milliards d'euros, c'est beaucoup d'argent, monsieur le rapporteur général, vous le savez, et cela sans régler le problème des agents publics et de leur pouvoir d'achat. Le deuxième inconvénient a toute son importance à mes yeux. L'État, en décidant cette dépense, est généreux avec l'argent des autres. En effet, ce sont aussi les territoires, les communes, les départements et les régions qui paient l'augmentation du point d'indice. Et si, par ailleurs, on fait la contractualisation – je ne voudrais pas allonger le débat –, on ne peut pas leur demander d'un côté de dépenser plus d'argent pour leur personnel, cette dépense étant automatique, et de l'autre côté leur dire qu'il ne faut pas faire de dépenses de fonctionnement. C'est pour cela, monsieur le rapporteur général, que nous avons mis en place le jour de carence et d'autres mesures qui ont parfois été contestées mais qui me paraissent bonnes.

Ce que je souhaitais vous dire, c'est que nous ne souhaitons pas augmenter le point d'indice. Nous l'avons dit, avec Olivier Dussopt. En revanche, il pourrait y avoir des augmentations ici ou là, dans certains corps de métier, discutées avec les syndicats, ou une

rémunération au mérite en revoyant le RIFSEEP. C'est ce que nous allons faire, madame la rapporteure spéciale.

M. le président Éric Woerth. La meilleure façon d'augmenter les fonctionnaires, c'est aussi d'en réduire le nombre. Il faut faire en sorte qu'il y ait moins de fonctionnaires, mieux payés. Cela doit pouvoir se faire. Il est vrai aussi qu'il faut réduire les mesures d'ordre général, qui coûtent cher et rapportent assez peu aux fonctionnaires. Une gestion active de la fonction publique passe par plus de prise en compte du mérite, des carrières peut-être plus courtes et sans doute plus hiérarchisées en fonction de la qualité du service rendu. C'est aussi être payé en fonction du service rendu. Tous ces sujets sont sur la table depuis longtemps. Beaucoup a été fait, mais pas assez. Et l'on ne peut pas évaluer des politiques publiques si l'on n'évalue pas la façon de servir le service public.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le président, vous avez tout à fait raison. On peut discuter de la tendance suivie par les suppressions d'emplois. Nous en discuterons, bien entendu, dans le cadre du budget que nous présenterons en 2019. Mais, même si je partage en partie votre opinion, ce que vous décrivez n'est pas tout à fait vrai. Ce n'est pas parce que l'on a, parfois, baissé le nombre d'emplois que l'on a augmenté la masse salariale. Et pour cause : la contrepartie, monsieur le président, consiste parfois à faire du catégoriel pour négocier les baisses d'emplois. Certes, il est apparu qu'à certains moments de l'année budgétaire on a baissé le nombre d'emploi et augmenté la masse salariale – mais pas tout le temps. Il ne faudrait pas payer le symbole de la suppression des emplois par des augmentations catégorielles qui ne seraient pas fondées sur une politique globale et réfléchie. Ce serait très coûteux pour les finances publiques.

M. le président Éric Woerth. C'est exact, mais l'on n'est pas obligé de mal le faire !

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Nous allons maintenant aborder un sujet un peu plus statique, et je parlerai davantage du « contenant ». Monsieur le ministre, mes chers collègues, en ce qui concerne la mission relative à la politique immobilière de l'État, l'année 2017 apparaît à bien des égards comme un moment charnière. Il s'agit, en effet, du premier exercice où ont été mis en œuvre les principes et les orientations d'un acte assez fondateur dans l'organisation de cette jeune politique. Je fais référence ici à la communication présentée en Conseil des ministres le 20 janvier 2016, qui affirme l'existence et le caractère éminent du rôle dévolu à l'État propriétaire. Sur le plan budgétaire, cette volonté s'est traduite en 2017 par un certain nombre de mesures destinées à conforter l'outil de financement interministériel que constitue le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Dans le cadre de la loi de finances pour 2017, le Parlement a d'une part supprimé le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » pour intégrer ces dépenses au périmètre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et, d'autre part, scindé le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » en deux nouveaux programmes, un programme 723 désormais baptisé « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » et un programme 724 intitulé « Opérations immobilières déconcentrées », destinés à rassembler et à suivre les budgets régionaux. Par ailleurs, le Parlement a résolu de mettre un terme, au-delà de 2017, au versement d'une partie du produit des cessions d'actifs immobiliers au programme 721 « Contributions des cessions immobilières au désendettement de l'État ».

Mais l'exercice 2017 ne saurait se résumer à cette rationalisation, sans doute souhaitable, de la maquette budgétaire. Il importe d'en tirer des enseignements quant à la viabilité des modes de financement de la politique immobilière de l'État. Dans cette optique, je ne peux qu'exprimer de nouveau les inquiétudes dont j'avais fait part dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2018 quant à la capacité des pouvoirs publics à garantir le maintien durable de l'équilibre du CAS. Certes, la soutenabilité des dépenses ne semble pas devoir être remise en cause à brève échéance. Fin 2017, le CAS disposait d'une trésorerie de 812,42 millions d'euros. Toutefois, il s'agit là d'un montant en baisse compte tenu du solde négatif de 2017 de près de 83 millions d'euros. À l'inverse, le montant des restes à payer des programmes 723 et 724 s'accroît de 32,35 %. Leur somme n'en représente pas moins environ 53,3 % du montant de la trésorerie.

Au-delà de ces fluctuations sur plusieurs exercices, se pose naturellement la question de l'évolution respective des ressources et des dépenses. Or deux constats peuvent être établis qui, s'ils devaient être renouvelés à l'avenir au-delà de l'exercice 2017, conduiraient nécessairement à s'interroger sur la pérennité du CAS à plus long terme. Le premier porte sur la relance assez vive des dépenses imputées au CAS. Pour les seuls programmes 723 et 724, le montant des crédits consommés atteint en effet 563,4 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 467,6 millions d'euros en CP. Si l'on y ajoute la contribution forfaitaire de 60,11 millions d'euros exécutée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur le programme 721, les AE et les CP consommés s'élèvent respectivement à 623,49 millions et 517,66 millions d'euros. Les dépenses du seul programme 723 (*Opérations immobilières nationales et des administrations centrales*) connaissent une hausse de 95,36 % en AE et de 12,28 % en CP.

Pour l'ensemble des programmes du CAS, le taux de consommation des crédits apparaît assez élevé. Il atteint en effet 105,53 % s'agissant des AE et 88,49 % en ce qui concerne les CP. Cette situation a deux causes. D'une part, la réduction significative au titre de l'exercice 2017 de la contribution au désendettement de l'État. D'autre part, le nombre plus important d'opérations engagées par le ministère des Armées et l'importance des opérations conduites par le ministère de l'Enseignement supérieur. Par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiales pour le programme 723, les crédits consommés équivalent à 126,69 % pour les AE et 94,66 % pour les CP. Le taux d'engagement se révèle bien plus modéré en ce qui concerne le programme 724. Il faut sans doute y voir une conséquence du report de certaines opérations structurantes à l'échelon local dans les perspectives d'achèvement du volet stratégique des schémas directeurs immobiliers régionaux. Mais au-delà de sa dimension conjoncturelle, le dynamisme des dépenses ne paraît pas sans rapport avec l'extension du périmètre du CAS. Outre les opérations d'entretien à la charge du propriétaire, la loi de finances initiale pour 2017 lui a en effet confié le financement des dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la Défense nationale.

Le second constat qui s'impose à l'examen de l'exécution 2017 tient à l'évolution défavorable des ressources destinées à assurer le financement des opérations relevant du CAS. De fait, au terme des recettes perçues, qui s'élèvent à 433,75 millions d'euros, cette somme s'inscrit en net retrait par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Elle ne représente ainsi qu'un peu plus de 74,14 % des montants inscrits. En comparaison avec l'exercice précédent, les recettes accusent un nouveau recul de 24,4 %. L'on remarquera que ce retrait fait suite à une baisse de 48,3 millions d'euros entre les exercices 2015 et 2016. L'évolution défavorable des ressources du CAS induit d'une part des apports plus réduits de

deux recettes – en premier lieu les fonds de concours et, en second lieu, le versement du budget général.

Certes, la loi de finances initiale pour 2017 a étayé les modalités de financement du CAS en prévoyant l'affectation des recettes tirées des redevances d'occupation du domaine de l'État. Leur montant issu de l'exercice 2017 s'élève à 86,26 millions d'euros, supérieur de 1,48 % aux prévisions de la loi de finances initiale. Toutefois, les redevances domaniales ne paraissent pas devoir constituer une recette d'appoint. D'autre part, et surtout, il importe de souligner la poursuite de la diminution du produit des cessions immobilières observée depuis 2015. Cette recette, essentielle pour le CAS, s'établit à 347,49 millions d'euros en 2017, soit une chute de 39,43 %. Son montant représente seulement 69,49 % de la prévision inscrite en loi de finances. Cette érosion des produits des cessions immobilières correspond du reste à l'évolution du nombre de biens cédés.

En 2017, 676 biens ont ainsi été vendus, contre 889 en 2016 et 998 en 2015 – avec un montant en baisse de 23,96 %. L'on observe également une diminution du prix moyen de vente, qui passe de 589 350 euros en 2016 à 524 746 euros en 2017. En soi, ces chiffres illustrent l'importance des deux principales difficultés auxquelles les services de l'État doivent répondre et qui restreignent les ressources tirées des cessions. L'on citera évidemment, en tout premier lieu, la raréfaction progressive des biens attractifs en raison de leurs caractéristiques. En second lieu, il convient sans doute de ne pas mésestimer l'attentisme des acheteurs opérant sur le marché de l'immobilier professionnel pour les biens autres que neufs ou rénovés. Cette réalité, autant que le caractère complexe encore à vendre, pourrait justifier l'allongement des délais moyens nécessaires à la vente que mesurent les indicateurs de performance.

Ces éléments d'analyse et le bilan de l'exécution 2017 me conduisent logiquement, Monsieur le ministre, à vous interroger sur l'encadrement du dispositif de la décote qu'autorise la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public. Les travaux de contrôle réalisés depuis plusieurs semaines me portent à partager pour l'essentiel les conclusions du référé assez sévère établi par la Cour des comptes en octobre 2017. Certes, la décote a pu permettre le déblocage de certains projets qui, sans la baisse du prix de cession de bâtiments ou de terrains du domaine privé, n'auraient sans doute pas été réalisés. Mais le dispositif comporte en soi des lourdeurs procédurales qui tiennent à la gestion des listes régionales ainsi qu'à la formalisation du projet. Elles ont pu favoriser l'allongement des délais de réalisation de certaines opérations et conduire les acteurs des projets à les réaliser en dehors de cet outil. Surtout, il s'avère que le recours à la décote peut aboutir à une mobilisation de moyens très coûteuse et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés. Ce constat vaut pour Paris, mais également ailleurs sur le territoire suivant les constats établis par la Cour des comptes.

Dans le cadre du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), le Gouvernement propose un certain nombre d'allègements ou de simplifications. La mise en place d'un dispositif plafonnant l'usage de la décote en fonction des réserves foncières des collectivités ou du coût de construction des logements sociaux ne pourrait-elle pas compléter utilement cette démarche ? Quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre afin de s'assurer, par un contrôle a posteriori, que le financement d'un projet ne repose pas essentiellement sur l'apport de la décote ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Le mécanisme de la décote entraîne des difficultés de prévision des recettes des cessions immobilières, cela vient d'être très bien dit.

À ce titre, je souhaiterais vous interroger de manière plus précise sur le rôle de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), qui a été engendrée en 2015 et créée en septembre 2016, en substitution du service France Domaine. Outre le référé de la Cour des comptes auquel faisait allusion notre rapporteur spécial, un rapport sénatorial de juin 2017 indique que la DIE ne gère que 6 % du total des crédits consacrés à l'immobilier, que son mode de financement – le produit des cessions – est insoutenable et ne permet pas la prévisibilité nécessaire aux dépenses immobilières. Pourriez-vous nous préciser quels sont vraiment le positionnement et l'articulation de la DIE par rapport au ministère, en termes de gestion immobilière ? J'avoue que je ne comprends pas très bien. Quels sont les moyens humains, et accessoirement financiers, dont dispose la DIE ? Enfin, je reprendrai la question du rapporteur spécial en la reformulant. Quels sont les arbitrages entre la politique de production de logement social via le dispositif de la décote qu'il vient d'analyser à l'instant et la politique de valorisation des actifs de l'État, qui poursuivent un objectif de recettes régulières et prévisibles ? Tout cela semble un petit peu ressembler à la quadrature du cercle.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Sur le montant des produits de cession, ils sont effectivement moins élevés que prévu – 500 millions d'euros, vous l'avez dit. Cela tient au fait que de grosses opérations sont parfois décalées. La situation est à peu près semblable dans une collectivité locale. Lorsque vous attendez une cession importante et qu'elle ne se fait pas ou qu'elle se fait de manière décalée, vous avez sans doute le montant que vous évoquez ici. Cela tient parfois au montage complexe, aux contraintes de négociation, notamment avec la ville de Paris et la région Ile-de-France. Je prends l'exemple de la vente de l'îlot Saint-Germain, pas très loin d'ici, qui était initialement prévue en 2017 et qui est décalée, me semble-t-il, à cette année.

Je rappelle quand même que, depuis 2017, il y a eu pour 7 milliards d'euros de cessions. Au bout d'un moment, on peut imaginer que les choses peuvent se tarir – sauf à aller encore plus loin dans la séparation de l'État d'avec ses biens, ce qui est une possibilité. Je pense que la question n'est pas simplement une question de cession. Elle peut aussi être une question de valorisation – vous l'avez dit, monsieur le député – notamment par des baux. Le plus important est de retenir ce que vous avez dit pour répondre en écho à l'intervention de monsieur le rapporteur général, sur les dépenses d'entretien et de rénovation. D'où l'inscription dans le budget d'un milliard d'euros pour la cité administrative. C'est l'une des questions que nous avons pu essayer de résoudre par une démarche plus proactive.

Sur la question de la décote, la loi de 2013 avait des objectifs chiffrés. Elle permettait normalement de construire 110 000 logements sur la période 2012-2016, sur plus de 224 sites cessibles et des listes régionales établies par les préfets de région. Le bilan est quand même contrasté, si je suis diplomatiquement poli, faible si je suis objectif. Ainsi, en 2017, 20 biens de l'État ont été cédés avec décote. 85 l'ont été depuis 2013. Nous sommes quand même assez loin des 224 évoqués. L'on n'a pas vu le choc d'offre attendu par la stratégie qui sous-tendait la décote « Duflot ». Même si les intentions pouvaient être bonnes, on n'a pu réaliser après ces 85 cessions que 8 000 logements, dont 6 000 sociaux, très loin des objectifs initiaux. Pourquoi ? Parce que ce dispositif est complexe, assez peu efficient – vous l'avez constaté, de même que le référé de la Cour des comptes – et coûteux, y compris pour l'argent public suivant les objectifs que l'on essaie de poursuivre. La loi ELAN essaie de réfléchir à un certain nombre de sujets alternatifs. Tant mieux. En tout cas, c'est la difficulté dans laquelle nous nous retrouvons. À Paris, le montant moyen de la décote est de 100 000 euros pour un logement social, alors que la moyenne nationale est de 16 000 euros. Ce n'est pas à vous que je vais apprendre qu'il y a un certain nombre de petites difficultés. Des amendements ont donc été déposés, dont certains par vous, monsieur le rapporteur. Je ne voudrais pas faire les

arbitrages à la place du ministre du logement, mais peut-être aideront-ils à réparer un certain nombre de situations qui ne correspondent pas au réel.

Monsieur le rapporteur, je pense que je partage une grande partie de vos remarques et de vos questions et j'entends la critique qui pourrait être faite de la DIE. France Domaine était au sein de la DGFIP ; La DIE est toujours au sein de la DGFIP, avec une culture peut-être un peu particulière. Je ne suis pas tout à fait certain que l'on puisse dresser un vrai bilan au bout d'un an et demi d'action. Je peux être le premier à m'agacer, ou à comprendre que c'est très partagé avec d'autres ministères, qui sont jaloux de leurs propriétés, mais la DIE date de 2016. Je pense que l'on peut regarder objectivement la façon d'améliorer les choses. Nous y travaillons. Je pense que l'on peut évoquer, notamment dans la région Ile-de-France, un certain nombre de sujets différemment. Je crois que les ministères doivent comprendre qu'ils ne sont pas propriétaires de leurs biens, que ceux-ci appartiennent à l'État et que la politique immobilière doit être conduite de manière très transversale.

Je ne dresserai pas devant vous, monsieur le rapporteur général, le bilan d'un service qui est né il y a un an et demi ou deux ans, même s'il faudra sans doute le faire durant le quinquennat. Ce qui me paraît plus important, c'est ce que vous disiez de la façon dont l'État gère ses biens et dont il peut récupérer de l'argent pour mieux rénover et atteindre d'autres objectifs. Il a des biens anciens. Il a des biens qui n'ont pas beaucoup de valeur patrimoniale. Sans doute peut-on imaginer des foncières, ou d'autres solutions intéressantes. Je pense que le Parlement devrait se saisir de cette question pour nous aider. Mais je ne suis pas sûr qu'il faille tirer des conclusions hâtives sur la DIE, qui fait un travail difficile dans le contexte politico-budgétaire que j'évoquais avant vous.

En tout cas, j'attends beaucoup de la loi ELAN, mais aussi du budget que nous préparons cette année, pour être le plus sincère possible dans la politique immobilière de l'État en protégeant ses intérêts – parce que l'on peut faire beaucoup de décote, mais l'on peut aussi, à la fin, léser une partie de l'argent du contribuable. À poursuivre plusieurs objectifs publics, nous risquons de ne plus être très clairs sur la politique publique que nous souhaitons mener, en l'occurrence, me semble-t-il, faire des cessions, récupérer de l'argent et rénover un patrimoine ou le valoriser correctement.

M. le président Éric Woerth. En tout cas, il faut se tenir à l'idée qu'il existe une unicité de l'État dans le domaine de la propriété de biens. Vous l'avez indiqué, il est impossible d'avoir une politique efficiente de gestion du patrimoine si elle est éclatée en autant de ministères et de propriétaires. Il est très important que le ministre chargé du budget joue ce rôle, en liaison avec les ministères auxquels sont affectés ces biens.

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, monsieur le président, mes chers collègues, mon rapport porte sur l'exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et ceux du CAS « Pensions » pour l'année 2017.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de trois programmes destinés à financer des subventions d'équilibre versées aux principaux régimes spéciaux de retraite ou des dispositifs de pré-retraite. Les crédits de paiement de cette mission ont été légèrement sur-exécutés de 0,34 % cette année par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale, ce qui représente un écart mineur. Les dépenses exécutées sont en baisse de 0,7 % par rapport à 2016 à périmètre constant, ce qui démontre une maîtrise de la dépense publique destinée aux régimes spéciaux de retraite et la bonne qualité de la prévision effectuée par les

différentes caisses gestionnaires de ces régimes. Néanmoins, certains points de l'exécution budgétaire méritent d'être soulevés.

Tout d'abord, les crédits de l'action 3 du programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », qui incluent ceux destinés au financement de la dotation d'équilibre versée par l'État à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CRPR) de la SNCF pour le paiement des charges de pensions, sont sur-exécutés depuis 2015 en raison d'une sous-estimation des départs et d'une baisse des recettes de la caisse liée à l'annulation du taux de cotisation employeur « T1 » par le Conseil d'État pour les années 2013, 2014 et 2015. En 2017, le besoin de financement de la CPRP s'est élevé à 18 millions d'euros et a nécessité des mouvements de crédits pendant l'exercice 2017 et l'ouverture de nouveaux crédits de paiement en loi de finances rectificative. Ensuite, l'État a contracté une dette envers la caisse gestionnaire de ce régime, de 99,8 millions d'euros, au titre des annulations de taux de cotisation employeur fixés par le Gouvernement par arrêté. Le remboursement de cette dette a été reporté à 2018 et devrait être effectué selon les marges budgétaires disponibles.

Le programme 198 est également concerné par une sur-exécution des crédits de l'action 5 qui comprend le financement du congé de fin d'activité des conducteurs routiers (CFA). Les crédits de paiement destinés au financement de ce dispositif d'aide au départ en retraite ont été sous-budgétés de 9,3 millions d'euros. Ce besoin de financement s'explique par une connaissance imparfaite de la population d'appel du dispositif et par les difficultés de prévision de son comportement dans un contexte économique difficile. En complément, une dette de 13,5 millions d'euros contractée en 2011 vis-à-vis de Klésia, le groupe gestionnaire du dispositif, a été remboursée à hauteur de 6,4 millions d'euros cette année. Au 31 décembre 2017, le solde de cette dette était de 4,5 millions d'euros.

Au-delà de l'exécution budgétaire, le périmètre de la mission « Régimes sociaux et de retraite » interroge sur l'accessibilité des informations concernant les transferts à destination des régimes spéciaux depuis le budget de l'État. En effet, certaines subventions versées à des régimes spéciaux ne sont pas inscrites ou retracées par la mission. C'est notamment le cas pour les régimes spéciaux de l'Opéra et de la Comédie française dont les crédits de paiement sont inscrits dans la mission « Culture » au programme 131. Monsieur le ministre, une rationalisation de l'architecture budgétaire afin de rassembler toutes les subventions d'équilibre versées par le budget de l'État à des régimes spéciaux de retraite est-elle envisagée ?

J'en viens maintenant à l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » pour 2017. Ses dépenses se sont élevées à 57,7 milliards d'euros en 2017, soit un écart de 0,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Leur augmentation s'est accélérée, avec une progression de 1,2 % par rapport à 2016 après des taux de 0,45 % en 2015 et 0,9 % en 2016. Cette accélération s'explique principalement par la fin de montée en charge de l'augmentation de la durée d'âge légal de départ, qui a été mise en place lors des précédentes réformes des retraites. Néanmoins, cette augmentation reste inférieure à la croissance moyenne annuelle constatée entre 2007 et 2012, qui était alors de 3,2 %. Les recettes du compte d'affectation spéciale se sont élevées à 59,6 milliards d'euros, conformément aux prévisions. Par rapport à 2016, celles-ci ont progressé de 3,2 % en raison de la hausse du taux de cotisation des fonctionnaires de 0,35 point, et de l'application du PPCR. Pour les indicateurs de performance, la capacité de prévision des différents régimes est particulièrement fine et les coûts de gestion inhérents au travail des caisses ont été maîtrisés cette année. Au 31 décembre 2017, le solde annuel du CAS a atteint 1,9 milliard d'euros, ce qui porte le solde cumulé du CAS à 5,1 milliards d'euros. Ce solde cumulé ne correspond pas

à un stock d'argent disponible mais à une projection théorique des soldes annuels, qui sont reportés d'une année à l'autre. Il s'explique néanmoins par un taux de cotisation employeur supérieur aux besoins du CAS. Dès lors, monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer si une baisse du taux de cotisation employeur des fonctionnaires civils à court terme est étudiée ?

Enfin, le service des retraites de l'État (SRE) a été créé comme un guichet unique pour les demandes de liquidation pour les fonctionnaires civils et militaires et les relations avec les pensionnés afin de réduire le coût de gestion du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires. Pourtant, au 31 décembre 2017, seulement 66 % des administrations avaient transféré au SRE ces missions. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer le calendrier du transfert au SRE de la totalité de ces missions ?

Dans le cadre des travaux d'évaluation en lien avec ma mission de rapporteur spécial des crédits du CAS « Pensions », j'ai choisi d'étudier la question de l'intégration du régime de retraite des fonctionnaires de l'État dans le projet de mise en place d'un régime de retraite universel. J'ai auditionné, pour aborder les enjeux de cette réforme, la Cour des comptes et différents syndicats des personnels de la fonction publique de l'État. J'ai pu prendre conscience de l'intérêt des Français pour ce projet de réforme. La retraite est un enjeu important pour les retraités actuels, mais aussi pour les prochaines générations qui seront directement concernées par ce nouveau système. Plusieurs inquiétudes m'ont été communiquées à ce sujet. Il convient de garder un système de retraite efficace et juste qui permette de préserver le niveau de vie des retraités. Cette réforme ne vise pas à réduire le niveau de dépenses à destination des régimes de retraite, mais à les simplifier et à les rendre plus lisibles pour l'ensemble des Français qui sont inquiets de leur fonctionnement et de leur pérennité. C'est ce que le Gouvernement a l'intention de faire, et je le soutiens évidemment pleinement dans cette démarche.

Certaines inquiétudes m'ont néanmoins été rapportées, et j'aimerais ici m'en faire l'écho afin que nous puissions rassurer les personnes concernées. La première inquiétude concerne le statut lui-même. D'aucuns considèrent que renoncer à un régime spécifique de retraite pour la fonction publique reviendrait à abandonner la notion même de statut. Telle n'est pas du tout mon analyse, mais je serais preneur de votre sentiment sur ce point essentiel. Par ailleurs, les syndicats représentatifs des personnels de la fonction publique d'État m'ont alerté sur la nécessité de procéder à un réaménagement des carrières afin de permettre une meilleure progression au sein de la fonction publique, ce qui aboutirait à un maintien du niveau des pensions. Le Gouvernement réfléchit actuellement à une réforme des carrières des fonctionnaires, qui aboutirait à ce résultat. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure les projets de réforme de la fonction publique préparent la mise en place de nouvelles carrières administratives plus progressives ?

Par ailleurs, la fonction publique de l'État regroupe des corps extrêmement variés, dans lesquels les niveaux de primes sont eux aussi extrêmement variés. Une réforme aurait très certainement des résultats différents sur chacun d'entre eux. Or pour garantir un système de retraite équitable, il semble que la mise en place de dispositifs particuliers soit nécessaire. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous présenter la réflexion du Gouvernement sur la mise en place de dispositifs permettant la prise en compte de ses spécificités ?

Ensuite, la pénibilité dans la fonction publique est aujourd'hui prise en compte par l'intégration de certains corps dans la catégorie active, ce qui permet un départ à la retraite anticipé. Dans la perspective d'un régime universel, comment préserver cette spécificité et

envisagez-vous d'étendre certains critères de pénibilité aujourd'hui appliqués dans le privé à la fonction publique ? Je pense particulièrement aux horaires décalés et au travail de nuit.

Enfin, j'attire votre attention sur la nécessité de prendre en compte les spécificités de chaque situation et de réunir toutes les catégories socioprofessionnelles autour d'un projet commun pour la réussite de cette réforme. Ce sujet, je le sais, fait l'objet de toute l'attention du haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye.

M. Joël Giraud, rapporteur général. S'agissant de la mise en place du régime de retraite universel pour la fonction publique de l'État, je m'interroge sur les incidences financières de cette réforme sur le CAS « Pensions » et sur sa gestion pluriannuelle. On constate aujourd'hui que le solde cumulé de ce CAS s'établit, fin 2017, à 5,1 milliards d'euros. C'est une augmentation de 1,9 milliard d'euros par rapport à la fin de l'année 2016. C'est d'ailleurs un résultat qui participe complètement de la résorption du déficit budgétaire. On comprend que le Gouvernement est en train d'anticiper, en la matière, une dégradation prévue du solde à partir de 2020. Mais quelle serait la conséquence de la mise en place du régime de retraite universel sur la gestion pluriannuelle du CAS « Pensions » ?

Par ailleurs, je relève, puisque nous sommes dans une commission d'évaluation, que la Cour des comptes a constaté à cet égard que « les prévisions de dépenses du compte ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires et pourraient gagner à être mieux justifiées ». Monsieur le ministre, comment envisagez-vous de mieux justifier et de mieux détailler ces prévisions de dépenses pour les rendre plus lisibles, ainsi d'ailleurs que le rapporteur spécial l'a suggéré dans sa présentation ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Plusieurs sujets ont été évoqués, à commencer par les recommandations de la Cour sur les régimes spéciaux de retraite sur lesquels l'État intervient. Il s'agit parfois de montants que je qualifierais d'anecdotiques au regard du montant global sur lequel nous travaillons sur le PLF, puisqu'il s'agit de 14,2 millions d'euros pour le ministère de la Culture et la caisse nationale de retraite de l'Opéra de Paris, et de 3,5 millions d'euros pour celle de la Comédie française. La recommandation de la Cour, et si je comprends bien, la vôtre, vise à redéployer ces montants. Pourquoi pas ? Nous y réfléchissons. J'y vois toutefois un inconvénient budgétaire, car cela reviendrait à couper le lien budgétaire entre le ministère de la culture et ces caisses. Cela pourrait aussi présenter d'autres difficultés, même si je comprends que vous vous posiez la question dans le cadre de la simplification, comme la Cour a pu se la poser.

Concernant la SNCF, l'arrêt des recrutements au statut pourrait transformer le régime de retraite des cheminots. Puisque c'est l'État qui assure l'équilibre du régime aujourd'hui, la subvention qu'il verse devrait être amenée à augmenter. Cependant, si la SNCF ne recrutera plus au statut, elle le fera sous un autre statut, un autre contrat. On peut donc imaginer que des cotisations supplémentaires seront versées au régime de retraite des salariés du privé, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ou à l'AGIRC-ARRCO. Cela remettra sans doute en cause son régime qui, ainsi que vous l'avez évoqué, est un régime fermé. En tout cas, la réforme de la SNCF, telle que le Gouvernement la mène, devrait conduire, dans le cadre du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, à un dispositif plus lisible et plus simple. Nous aurons sans doute l'occasion d'en discuter lors du PLF 2020, lorsque la réforme sera complètement adoptée et que nous aurons la confirmation qu'il n'y aura plus de recrutements au statut.

Vous évoquez des sujets plus généraux, notamment les conséquences de la réforme des retraites pensée - et bientôt proposée - par Jean-Paul Delevoye, mais aussi celles de la négociation que nous conduisons sur l'évolution du statut de la fonction publique. La remise en cause du statut n'existe pas. Ce que nous souhaitons, c'est plus de mérite dans la rémunération des agents de la fonction publique - ce qui posera la question des primes et la façon dont ils sont actuellement rémunérés au mérite, soit par les primes ou les heures supplémentaires, notamment dans l'Éducation nationale. Devons-nous inclure ces éléments, notamment les primes, dans le calcul des points de retraite ? Je ne suis pas capable de répondre à cette question aujourd'hui, monsieur le rapporteur général, même si l'on imagine bien ce que souhaite faire Jean-Paul Delevoye dans le cadre du projet présidentiel et législatif - un euro cotisé donne lieu à un euro de droits.

Nous devons donc travailler à la « vérité des prix », si vous me permettez cette expression, entre le privé et le public. Je pense qu'il est un peu tôt pour entrer dans le détail du contenu. En ce qui concerne la fonction publique, cela peut relever d'une grande négociation avec les syndicats de la fonction publique, en contrepartie de la rémunération que nous entrons dans le régime des retraites des fonctionnaires. Ceux-ci sont rémunérés de façon très différente, d'autant que parmi la fonction publique d'État, une grande partie - quasiment la moitié - sont des enseignants. Dans la philosophie que je viens d'évoquer, vous aurez compris où souhaite aller le Gouvernement. Même si je consulte M. Delevoye de temps en temps, je ne suis pas en mesure d'aller plus avant aujourd'hui.

Vous évoquez le taux de cotisation employeur des fonctionnaires civils au CAS « Pensions ». Il est aujourd'hui de 74,28 %, stable depuis 2013 me semble-t-il. À court terme, je ne pense pas qu'il ait vocation à changer, mais il est vrai que l'on peut se poser la question de son évolution, et notamment des différences de taux entre fonctions publiques - qui empêchent la mobilité, ce qui est contradictoire avec ce que nous évoquons dans la modernisation de la fonction publique. On pourrait imaginer de rapprocher ces taux, pour accélérer la mobilité et être plus favorable aux agents publics. Cela représenterait tout de même une perte de quelques centaines de millions d'euros pour l'État. C'est une discussion budgétaire, plus globale, que nous devons avoir. À court terme en tout cas, du moins dans l'année qui vient, je ne pense pas qu'il soit prévu de modifier ce taux - même si je comprends tout à fait votre question.

Je pense avoir répondu à l'intégralité de vos questions.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Monsieur le ministre, monsieur le président, mes chers collègues, la mission « Remboursements et Dégrevements » constitue la plus importante, en volume, du budget général de l'État en volume. Les montants consommés ont atteint 112,6 milliards d'euros en 2017, soit plus du quart des recettes fiscales brutes.

La première partie de ma présentation portera sur les principaux constats de l'exécution 2017, et la seconde sera consacrée au focus que j'ai retenu, à savoir le dispositif des remises gracieuses, côté ménages comme côté entreprises. L'analyse de l'exécution pour l'année 2017 appelle trois remarques. D'abord, la dépense est en hausse sur la mission, principalement en raison des dépenses liées aux contentieux fiscaux. Ensuite, cette hausse a été plus forte qu'anticipée, et la surconsommation des crédits tient largement aux remboursements de la taxe dans le cadre du contentieux « 3 % ». Enfin, la présentation budgétaire de la mission pourrait être améliorée.

Cette mission présente la particularité d'être dotée de crédits exclusivement évaluatifs. Elle rassemble des dépenses très diverses, qui correspondent à des situations dans lesquelles l'État est amené à restituer des prélèvements obligatoires aux contribuables, ou dans lesquelles il ne recouvre pas certaines créances fiscales. Les deux programmes de la mission sont relatifs aux impôts d'État, pour le programme 200, et aux impôts locaux, pour le programme 201. En longue période, les dépenses liées aux remboursements et dégrèvements augmentent régulièrement. Elles ont même doublé en moins de vingt ans, passant de 60 milliards d'euros environ en 2000 à près de 120 milliards d'euros aujourd'hui. L'année 2017 constitue même un record après le pic constaté en 2009 du fait de la crise économique. En raison de l'ampleur des enjeux, la qualité de la prévision est cruciale et constitue une véritable question de sincérité budgétaire.

Concernant les remboursements d'impôt d'État, ils ont représenté 100 milliards d'euros, répartis en trois actions. L'action 11 « Remboursements et dégrèvements liés à la mécanique de l'impôt » comprend les sommes restituées en raison des modalités de recouvrement spécifiques à certains impôts, pour 66 milliards d'euros. C'est par exemple le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » retrace les crédits d'impôts donnant lieu à une restitution, pour 16 milliards d'euros. C'est le cas, par exemple, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). L'action 13 « Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'État » rassemble les restitutions relatives aux erreurs de l'administration, aux remises gracieuses ou aux contentieux fiscaux, pour 18 milliards d'euros.

Du côté des impôts locaux, les remboursements et dégrèvements représentent 12 milliards d'euros. Par rapport à 2016, la consommation des crédits augmente de 9,2 milliards d'euros, en raison des remboursements opérés suite au contentieux 3 %, pour 5,25 milliards d'euros, du dynamisme des restitutions des crédits d'impôts, en particulier le CICE, pour 2,5 milliards d'euros, ou encore de décharges exceptionnelles d'impôt sur les sociétés (IS), pour 1,2 milliard d'euros. Je souhaite à ce titre, monsieur le ministre, vous interroger sur la nature de ces décharges exceptionnelles. Quelles sont les catégories d'entreprises concernées, et pour quel motif ? Pourriez-vous également nous donner les raisons de la hausse du coût du CICE, qui a augmenté de 1,2 milliard d'euros entre 2015 et 2017 ?

L'exécution pour 2017 s'établit à 3,74 milliards d'euros au-dessus de la prévision votée en loi de finances initiale (LFI), notamment en raison du coût du contentieux « 3 % ». Ce coût a néanmoins été amoindri par l'amélioration de la conjoncture intervenue dès 2016. L'augmentation du bénéfice fiscal des entreprises a, en effet, permis un recul de 1 milliard d'euros des remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés (IS) sur 2017, preuve de l'efficacité de la politique économique conduite sous la précédente majorité.

Le risque associé aux contentieux fiscaux a fortement augmenté au cours de la dernière décennie et reste très important. Au 31 décembre dernier, la provision pour litiges fiscaux atteignait 20 milliards d'euros. En 2017, les dépenses liées à ces contentieux se sont établies à 6 milliards d'euros, dont 85 % sur le contentieux 3 %. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire les remboursements relatifs à ce contentieux, qui se sont poursuivis au premier semestre 2018, sont terminés ? Si oui, à combien s'élève son coût définitif, en principal et en intérêts moratoires ?

Je souhaite rappeler devant notre commission que nous avons voté, en 2013, une disposition visant à améliorer l'information du Parlement sur les risques budgétaires induits

par les procédures d'infraction enclenchées par la Commission européenne. Nous n'avons toutefois, à ce jour, encore jamais reçu l'information semestrielle relative à la teneur et à l'incidence financière potentielle de ces procédures.

Concernant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, ceux-ci sont stables. La LFI avait prévu une baisse de la dépense en raison de la fin des dégrèvements accordés l'année précédente aux ménages modestes, mais celle-ci est finalement restée stable en raison du contentieux relatif à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la hausse des dégrèvements gracieux de taxe foncière.

J'insisterai aussi sur la nécessité d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires concernant cette mission et d'en enrichir le contenu, et rappellerai, à la suite des remarques de la Cour des comptes, l'importance d'un alignement de la présentation du programme 201 sur celle du programme 200, l'intérêt de publier dans les rapports annuels de performance (RAP) et les projets annuels de performance (PAP) les informations relatives aux admissions en non-valeur et, enfin, la nécessité d'améliorer l'information relative aux remises gracieuses. Ce sont d'ailleurs elles que j'ai choisi d'évaluer cette année, qu'elles bénéficient aux particuliers ou aux entreprises.

Les remises gracieuses constituent un instrument de gestion de l'impôt dont dispose l'administration fiscale. Celle-ci peut ainsi procéder à des diminutions, voire à des abandons d'impôt, en droits comme en pénalités, afin de tenir compte de situations spécifiques, notamment lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer en raison de difficultés financières. Elle peut également moduler les sanctions, et œuvrer ainsi à une meilleure acceptation de l'impôt. Toutefois, cette prérogative discrétionnaire de l'administration nécessite un encadrement effectif, au risque de nuire à l'égalité devant l'impôt. En moyenne, sur la période 2011-2017, les remises gracieuses ont fait l'objet de 1,2 million de demandes par an et ont représenté un coût annuel de 440 millions d'euros pour les finances publiques, soit 0,14 % des recettes fiscales. Si l'essentiel des demandes concerne les impôts des particuliers, l'analyse des données agrégées sur la période révèle que les dégrèvements gracieux accordés ont autant profité aux professionnels qu'aux particuliers en volume. Le nombre de demandes de remises gracieuses et les montants dégrévés sont assez volatils sur la période et semblent présenter une forte sensibilité à la conjoncture économique – ce qui paraît logique – ainsi qu'à certaines mesures ciblées.

Après une forte augmentation jusqu'en 2015, le nombre de demandes de remises gracieuses a décliné pour se stabiliser en 2017 en dessous de son niveau de 2011. Hors année de crise, les montants dégrévés sont compris entre 350 et 400 millions d'euros. Les conséquences de la crise économique et financière de 2008 expliquent l'importance des montants dégrévés au début des années 2010, concernant les professionnels comme les particuliers. L'année 2015 est elle aussi particulière. Elle correspond à un double phénomène : les remises de taxe d'habitation (TH) et de contribution à l'audiovisuel public (CAP) en faveur des personnes âgées et modestes, et le plan d'aide aux élèves, qui a donné lieu à près de 95 000 demandes, principalement concentrées sur la taxe foncière (TF), et à 50 millions d'euros de remises gracieuses. À ce titre, pourriez-vous, monsieur le ministre, nous éclairer sur l'explication de la forte hausse des remboursements de taxes sur le chiffre d'affaires en 2015 ? Quelles sont les taxes en question ?

En 2017, 26 % des montants de remises accordées ont porté sur les taxes sur le chiffre d'affaires, soit 100 millions d'euros. 19 % ont concerné l'impôt sur le revenu, pour 75 millions d'euros, et 14 % ont porté sur la TH, pour 55 millions d'euros. Les montants de

remises accordées sont sans lien avec le poids de ces contributions dans la fiscalité globale. Par exemple, les remises d'IS ont représenté 4 % des remises accordées, soit deux fois moins que son poids dans la fiscalité globale.

À l'échelle nationale, la comparaison des taux de rejets montre des écarts importants selon les départements. Sur l'ensemble des impôts directs, les résultats sont relativement homogènes. L'écart entre les valeurs maximale et minimale va de 1 à 5. Mais lorsque l'on « zoome » sur certains impôts, le résultat est plus contrasté. En matière de TF par exemple, l'écart va de 1 à 24. En l'absence de données statistiques plus précises concernant la nature des dossiers, le profil des contribuables, professionnels ou particuliers, et le motif de la remise accordée, il est difficile d'expliquer ces écarts de manière rigoureuse. Les biais peuvent être nombreux. Toutefois, cette situation interpelle. La Cour des comptes rappelle que la DGFIP a pris des mesures pour favoriser l'égalité de traitement au cours des dernières années. Des instructions, boîtes à outils et barèmes introduits depuis 2010 permettent ainsi aux agents de mieux appréhender les situations individuelles. Ces dispositifs me paraissent aller dans le bon sens. Pourtant, des pratiques différentes demeurent. Ainsi, par exemple, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Bordeaux accepte de remettre aux étudiants en difficulté les droits de TH acquittés de manière systématique, mais ce n'est pas le cas dans le Pas-de-Calais.

Face à ces constats, monsieur le ministre, je vous ferai donc quatre propositions. La première, suggérée par la Cour des comptes, consiste à aligner le droit avec certaines pratiques de l'administration. En particulier, les demandes gracieuses en matière d'impôts locaux sont actuellement soumises à l'avis préalable du maire. Ce n'est jamais le cas, parce que c'est impossible sur un plan pratique. Supprimons donc ce dispositif et remplaçons-le par une information du maire *a posteriori*. Il me semble que ce serait beaucoup plus simple.

Ma deuxième proposition réside dans l'amélioration des outils informatiques qui permettraient le suivi des remises gracieuses, des transactions et des contentieux par la DGFIP, mais surtout par la DGDDI, qui ne semble pas suffisamment équipée en la matière. La modernisation de ses outils me semble être une priorité.

Troisièmement, j'insisterai sur la nécessité de mieux documenter les informations chiffrées contenues dans les rapports annuels transmis au Parlement : celui du Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, et celui réalisé par l'administration fiscale.

In fine, et quatrièmement, ces différentes mesures permettront de poursuivre l'homogénéisation des pratiques et de renforcer l'égalité de traitement entre les contribuables. Il s'agit là, me semble-t-il, d'une question fondamentale et nécessaire pour assurer une meilleure acceptation de l'impôt.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Merci pour cette analyse très didactique du remboursement et du dégrèvement, qui concernent un montant important. Je souscris à l'analyse portée par la rapporteure spéciale. Il est évident qu'il faut améliorer le suivi des remises gracieuses et harmoniser les pratiques au nom de l'égalité devant l'impôt. Sans cela, son acceptabilité devient difficile.

Ma question porte sur les remises gracieuses d'impôt sur le revenu (IR). Les montants dégrévés diminuent continuellement depuis six ans. Ils sont passés de 117 millions d'euros en 2011 à 76 millions d'euros en 2017. Cette tendance durablement baissière ne semble pas affecter les autres impôts des particuliers de la même manière. Elle explique

d'ailleurs, à elle seule, les deux tiers de la baisse des dégrèvements gracieux sur les impôts particuliers durant cette période, comme cela a été précisé. Dans le même temps, après un pic atteint en 2014, le nombre de demandes est revenu en 2017 à son niveau de 2011, en l'occurrence 170 000 demandes. Je voudrais simplement que l'on puisse m'expliquer cette évolution que je ne comprends pas.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Sur la méthode, je fais droit à l'ensemble de vos demandes légitimes de documentation complémentaire dans le cadre du budget. Nous essaierons de compléter au maximum, dès le PLF pour 2019, les documents budgétaires sur les programmes 201 et 200, sur les admissions en non-valeur, sur les remises gracieuses. La commission des finances sera là pour le constater. Si ce n'est pas le cas, nous aurons l'occasion de les compléter pour la séance. Je comprends tout à fait vos demandes et je vais essayer de les satisfaire pour le mois d'octobre prochain.

Concernant les difficultés de paiement des contribuables, notamment les plus modestes, c'est une activité importante et vous, l'avez dit vous-même, Monsieur le rapporteur général, parfois sensible. Vous avez évoqué l'impôt sur le revenu. Je comprends les questions de madame la rapporteure spéciale pour 2015 et 2016. On regrette, même, qu'il n'y ait pas eu de « Printemps de l'évaluation » avant. Nous aurions pu répondre à vos questions avant. Je vous remercie de votre travail, didactique comme l'a indiqué monsieur le rapporteur général. Mais en 2017, nous avons traité plus d'un million de demandes de remises gracieuses. Plus de 620 000 remises ont été accordées, plus de 1 400 transactions ont été réalisées et 400 millions d'euros ont été remis, dont plus de 200 millions d'euros de pénalités. Cela représente un allègement moyen de 635 euros. Cela témoigne du traitement bienveillant de l'administration vis-à-vis de nos concitoyens les plus en difficulté.

Vous évoquez la taxe à 3 %. Le total à rembourser, provisionné sur 2018, représente 4,5 milliards d'euros pour 8 900 dossiers à rembourser. J'entends vos remarques sur le manque de données que l'on observe parfois. Il sera intéressant de voir comment compléter, avec la DGDDI, les données que nous pouvons soumettre à la représentation nationale. Je constate, par le manque de réponses que l'on m'apporte, le fait que la DGFIP elle-même doit être plongée dans un abîme de perplexité devant certaines questions et je le regrette. Ce que je peux dire, en revanche, sur ce que vous évoquez concernant la TH ou la TF, c'est que les remises dans ces domaines se justifient sans doute par une gestion humaine. Vous avez vous-même remarqué que la Cour des comptes avait souligné que la DGFIP avait essayé d'harmoniser la politique de remise. Les montants de remise tiennent beaucoup au taux d'imposition, qui varie fortement d'un territoire à un autre. Pour autant, je crois qu'il ne faudrait pas passer d'un extrême à l'autre. Cela demandera sans doute un nouveau travail, l'année prochaine, pour voir ce qui peut être amélioré. D'un côté, il y a l'évidente évocation que vous faites de l'égalité des citoyens devant l'impôt. De l'autre, il y a la passion française de l'égalité. Si l'on veut que les critères soient appliqués par des agents publics éclairés par des situations objectives qui varient suivant les territoires, il faut aussi que l'on accepte que les choses ne soient pas totalement égales mais qu'elles soient équitables. Ce qui gêne, et qui gêne sans doute tous les citoyens et peut-être même le citoyen ministre, c'est de ne pas comprendre les variations que vous évoquez. C'est un fait. Si monsieur le président de la commission des finances le permet, je crois que vos questions sur l'IR et sur l'IS – surtout lorsqu'ils concernent 2015 et 2016 – nécessiteraient une réponse écrite de ma part.

Ce qui est probable, c'est que, pour l'IR, les remises gracieuses soient liées à la hausse du nombre de contribuables devenus non imposables à cause de la conjoncture. C'est

une hypothèse qui demande à être vérifiée, mais qui constitue peut-être un élément d'explication de ce que vous évoquiez.

Votre début d'analyse porte sur les chiffres et les risques de contentieux qui augmentent. La tendance est manifestement structurelle pour tous les pays européens. Pour la France, cela s'explique par le nombre de recours possibles devant le Conseil constitutionnel et devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Il existe des contentieux très importants, « en série », comme la taxe à 3 % ou celui dit des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Je regrette que nous ayons des différends sur le fait de tout provisionner – qui signifierait que l'État partirait du principe qu'il perd tout dès le début. S'il y a un contentieux, il peut y avoir des défaites devant les tribunaux. Mais il arrive aussi que l'État ait raison. Tout provisionner, ce serait peut-être montrer dès le début que l'on est battu à tous les coups et que l'on n'est pas sûr de sa fiscalité. Il faudrait arriver à « scientificiser » le plus possible ce qui est sérieux dans la provision, sans donner d'arguments à nos adversaires. Je comprends que vous soyez au regret de constater une différence entre ce qui est provisionné et ce qui est constaté. Il me paraît difficile, quels que soient les gouvernements, de savoir avec exactitude ce que l'on va perdre et ce que l'on va rembourser une année. Mais enfin, je veux bien que l'on continue à faire ce travail très important. Je note que je vous dois des explications plus concrètes sur l'IR et sur les impôts qui touchent les entreprises – et ce, au moins depuis 2015. Je les remettrai sous huitaine à M. le président, à M. le rapporteur général et à Mme la rapporteure spéciale. Vous en assurerez la diffusion si vous le souhaitez.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale. Si vous le permettez, il y avait deux questions. La première portait sur 2015, effectivement. La deuxième concernait les décharges exceptionnelles sur l'exécution 2017, pour 1,2 milliard d'euros.

Par ailleurs, je n'ai pas indiqué qu'il fallait augmenter les provisions pour coller à la réalité. Surtout pas ! Je disais simplement qu'il faudrait que l'article que nous avons voté pour mieux évaluer le risque de contentieux soit appliqué. Ces contentieux sont effectivement en augmentation –structurelle, je suis d'accord avec vous. Ils font l'objet d'une mission en cours, donc je ne m'y attarderai pas. Mais il faut que nous ayons plus d'outils, notamment pour les études d'impact concernant les amendements que nous pourrions être nous-mêmes amenés à proposer.

M. Gérald Darmanin. Je crois que la mission en cours rendra prochainement son rapport. Ce sera l'occasion de discuter de la hausse des contentieux, dans le cadre du PLF.

Et je n'ai pas répondu non plus à votre proposition d'informer le maire. Je suis prêt à l'étudier. Ce qui me gêne toujours, c'est que, lorsqu'un dispositif ne fonctionne pas, on réfléchisse à le changer. Il est quand même assez logique que le maire donne son avis. Si cela ne fonctionne pas dans les faits, il faudra bien aligner le droit avec la réalité. J'ai été maire durant trois ans, et je vois bien que jamais l'on ne m'a proposé quelque chose de ce type. Pour autant, une simple information suffirait-elle ? Je suis prêt à en discuter dans le cadre du PLF. L'objectif vise à la fois à informer l' élu local et à être applicable.

Mme Émilie Chalas, rapporteur pour avis de la commission des lois. Ce « Printemps de l'évaluation » organisé par la commission des finances poursuit une ambition claire : renforcer l'activité parlementaire de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Dans cette optique, et en tant que rapporteure pour avis de la commission des lois pour le

programme « Fonction publique », je souhaite ici évoquer deux sujets qui figurent parmi les propositions contenues dans mon rapport pour avis sur le projet de loi de finances 2018.

Ma première préoccupation concerne la protection des droits des femmes au sein de la fonction publique. La loi de finances pour 2018 a instauré un jour de carence dans les trois fonctions publiques afin de lutter contre le micro-absentéisme dont le coût annuel a été estimé par le Gouvernement en 2017 à 170 millions d'euros. Cependant, je constate que le montant exact des rémunérations versées aux agents publics au titre de leur premier jour de congé de maladie ne figure pas encore dans les documents budgétaires annexés à l'actuel projet de loi de règlement. Il serait intéressant, à mon sens, d'évaluer précisément l'incidence de cette disposition dans la lutte contre l'absentéisme. J'espère, monsieur le ministre, que vous en conviendrez.

L'année dernière, lors de l'examen de la loi de finances pour 2018, j'avais proposé de soustraire les femmes enceintes à ce dispositif. Cette mesure, qui n'a pas été adoptée, se justifiait par le fait que les femmes enceintes se retrouvent dans un état de fatigue plus prononcé que les autres agents publics. Elles risquent ainsi de tomber malades plus fréquemment, et d'être davantage pénalisées par le rétablissement du jour de carence alors même qu'elles demeurent victimes de nombreuses discriminations au cours de leur carrière. De plus, cette mesure de protection représentait un coût budgétaire modeste et n'aurait donc pas remis en cause les économies générées par le rétablissement du jour de carence. De manière plus large, il paraît nécessaire d'améliorer l'évaluation des dispositifs visant à renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, afin d'identifier précisément les inégalités persistantes et les moyens d'y remédier réellement. Le rapport annuel de performance (RAP) joint au projet de loi de règlement indique que le dialogue social conduit entre 2015 et 2017 se poursuit en 2018 par le biais de concertations qui porteront notamment sur l'égalité entre les femmes et les hommes. À la lumière des efforts engagés, quelles pistes de réflexion sont aujourd'hui envisagées afin de combattre les inégalités entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ?

Le second sujet que je souhaite aborder concerne la formation au management au sein de la fonction publique. L'aptitude à la gestion des ressources humaines est un enjeu majeur pour la fonction publique d'aujourd'hui. Cependant, la formation au management à destination des cadres de catégorie A s'organise principalement lors des formations initiales que suivent les nouveaux fonctionnaires dans le cadre de leur scolarité à l'École nationale d'administration (ENA) ou dans l'un des cinq instituts régionaux d'administration (IRA). Le RAP montre que les dépenses engagées par l'ENA en 2017 au titre de la formation continue s'élèvent à environ 4,5 millions d'euros, soit 10 % de moins qu'en 2016 et près de trois fois moins que les dépenses finançant la formation initiale.

Pour les IRA, le rapport varie même de 1 à 15. Au-delà de la formation réservée aux cadres de catégorie A, dispensée par l'ENA et les IRA, il convient surtout de généraliser les outils de formation RH à destination de tous les agents publics exerçant des responsabilités au sein d'une équipe. Les données budgétaires que j'ai évoquées concernent seulement l'ENA et les IRA. Elles ne permettent pas d'évaluer précisément les moyens actuellement consacrés aux formations « ressources humaines » (RH) que suivent tous les agents publics exerçant des fonctions d'encadrement. Dans cette optique, ouvrir davantage l'accès à la formation continue au management des ressources humaines en faveur de l'ensemble des agents des trois fonctions publiques s'avère nécessaire afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des ressources humaines, et de la gestion prévisionnelle notamment. Tous les personnels d'encadrement technique et administratif ont vocation à être concernés. L'aptitude en

management ne s'improvise pas. Elle doit être enseignée selon les spécificités propres aux différentes catégories d'agents. Un redéploiement de crédits vers la formation continue dans le cadre du prochain projet de loi de finances pourrait être un premier pas utile vers le rééquilibrage des moyens dévolus à la formation dans la fonction publique et la gestion des carrières.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Le jour de carence a été mis en place pour 2018. Il est donc normal qu'il n'y ait pas d'élément chiffré dans l'exécution 2017. C'est en 2018, dans l'évaluation que vous voudrez bien faire de la politique publique que nous aurons menée, parce que la majorité l'aura votée, que nous pourrions regarder le chiffrage. Nous avons prévu 170 millions d'euros, dont 70 millions, de mémoire, pour la fonction publique territoriale. Nous y reviendrons.

Sur la question de l'égalité femmes-hommes et l'objectivation des différences de salaires, je sais que vous faites partie du groupe de travail autour d'Olivier Dussopt. Celui-ci travaille avec vous et avec les organisations syndicales en vue d'une objectivation vers la fin de l'été, avant de rendre des éléments au Parlement et aux syndicats et d'en tirer des conclusions.

Vous évoquez la question de l'absence de jour de carence pour les femmes enceintes. Nous avons eu ce débat dans l'hémicycle. Je sais votre attachement à ce sujet. Nous connaissons aussi les effets de bord d'une telle position. Vous l'avez dit, un certain nombre de femmes enceintes ont déjà des difficultés du fait qu'elles sont enceintes. Cela peut aussi mettre un curseur particulier sur le sujet. Je sais que vous y travaillez. Le Gouvernement s'est montré ouvert à étudier le travail que vous ferez avec Olivier Dussopt et je suis sûr que nous aurons l'occasion de reparler de cette question dans le cadre du PLF, soit par l'initiative gouvernementale, soit parce que vous la porterez. Madame la députée, je laisserai le soin à Olivier Dussopt de présenter ses conclusions.

Vous évoquez, et vous avez tout à fait raison, l'exemplarité dans les désignations et, surtout, dans la priorité donnée à la formation. Je pense que c'est un point extrêmement important. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons évoqué, dans le cadre du projet de loi de finances et pour les quatre ans qui viennent, 300 millions d'euros pour la formation des agents publics. Vous avez raison, il faudra la suivre. C'est d'autant plus important que les volumes consacrés à la formation doivent désormais l'être à une formation efficiente, notamment pour ceux qui sont tout au long de leur vie d'agent public dans une optique de formation continue et qualifiante. Il faut bien dire que l'employeur public qu'est l'État – la territoriale procède peut-être un peu différemment – est un mauvais employeur public. En tout cas, il pourrait en être un bien meilleur, mieux former ses agents, mieux choisir ses désignations, les rendre plus transparentes et plus objectives et, bien sûr, équilibrer les rémunérations. Cela fait écho à ce que disait Mme la rapporteure spéciale sur la rémunération et le travail que nous conduisons avec Olivier Dussopt.

Je crois que c'est un sujet très important, qui prendra place dans le cadre de la négociation générale que le Gouvernement mène avec les organisations syndicales, sachant que beaucoup a déjà été fait et que viendra le moment où il faudra parler de la couverture prévoyance et santé, ainsi que de l'accompagnement des agents publics. Nous avons deux choix à faire. Si nous nous orientons vers un système de jour de carence similaire à celui du privé, et même si le dispositif n'est pas identique pour tous les salariés du privé, nous devons faire comme dans la territoriale, avec des contrats de prévoyance ou des accompagnements.

Se posera alors la question des femmes enceintes. Je ne voudrais pas trancher le débat devant vous ce soir.

M. le président Éric Woerth. Nous passons maintenant aux questions des groupes. Je rappelle que le temps de parole est d'environ deux minutes.

Mme Amélie de Montchalin. Je voudrais vous parler d'un sujet qui coûte 2 milliards d'euros par an au contribuable – mais certaines estimations indiquent qu'il s'agit plutôt de 4 ou 6 milliards d'euros, puisque nous avons beaucoup de mal à en connaître le périmètre. Il s'agit de la transformation numérique de l'État. Ce sujet a déjà été évoqué par Michel Rocard en 2007, dans son rapport sur la « République 2.0 », puis dans celui du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) de préfiguration de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), devenue direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) en 2015. Puis, en 2017, le rapport de la Cour des comptes sur cette même DINSIC a pointé un certain nombre d'éléments montrant que l'architecture budgétaire, telle qu'elle était faite, pouvait limiter l'ambition ou en tout cas l'efficacité de cette dépense.

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de la direction générale des entreprises (DGE), commun cette année, montre également le besoin de repenser la manière dont nous mettons budgétairement en œuvre cette politique. Au fond, le constat est le même. Pour combattre les silos et les doublons, et pour permettre de piloter le socle numérique commun de l'État – partagé entre les différentes administrations – il faut repenser le pilotage budgétaire et se donner de meilleures chances de succès. En 2017, il est considéré qu'il y avait 16 systèmes d'applications partagées – *application programming interfaces* (API) – permettant l'accès des contribuables aux données. En 2015, le Premier ministre avait demandé que soit établi un tableau de bord des principaux risques, notamment de dérive budgétaire des grands programmes.

Ainsi, en 2016, 11 projets de plus de 100 millions d'euros ont été identifiés, dont deux portant sur la gestion des ressources humaines, sur un total de 57 projets demandant une attention particulière. Comment pouvons-nous faire pour que ce programme extrêmement ambitieux et clé pour la transformation publique bénéficie d'un outil budgétaire le plus efficace possible, assurant à la fois transparence et capacité de pilotage ? Nous savons que dans les systèmes d'information, comme dans beaucoup d'autres domaines, plus les choses sont pilotées centralement, plus nous pouvons faire des économies d'échelle, élément clé de cette transformation numérique.

Mme Véronique Louwagie. Votre ministère, monsieur le ministre, est en charge de la collecte de l'impôt. Il apparaît que les résultats budgétaires de 2017 sont faussés de 1,5 milliard d'euros. Vous avez d'ailleurs informé le président de la commission des finances de cette situation par courrier. En effet, le déficit affiché ne tient pas compte d'une recette de 1,5 milliard d'euros de droits de mutations, qui n'a pas été comptabilisée à la suite de dysfonctionnements de la DGFIP. Pouvez-vous nous dire quelle est la nature de ces dysfonctionnements ? Quelles sont les conséquences éventuelles pour les collectivités locales ? Quelle est la période concernée ? De tels dysfonctionnements sont-ils déjà intervenus ?

J'aurai ensuite une question sur l'évolution des emplois. En premier lieu, je veux saluer l'effort important de votre administration et sa forte contribution à la diminution totale

des effectifs au niveau de l'État. Il n'en demeure pas moins que la diminution des emplois est moindre que la prévision initiale, en raison de la mise en œuvre du prélèvement de l'impôt à la source. En effet, 500 emplois supplémentaires ont été créés. Ils ne devaient être que temporaires ; ce sont pourtant des emplois titulaires. Plusieurs questions en découlent. Le Gouvernement est-il prêt pour cette réforme ? Pourquoi avoir embauché des titulaires alors que ces emplois ne devaient être que temporaires ? Pouvez-vous nous indiquer si le coût de la réforme du prélèvement à la source est toujours évalué à 172 millions d'euros ?

J'aurai ensuite une question sur deux dépenses fiscales attachées à la mission. La première vise à inciter les médecins au conventionnement avec la Sécurité sociale. Selon la Cour des comptes, cette dépense devrait relever de la mission « Santé », programme 204 « Prévention, santé sanitaire et offre de soins ». La seconde concerne la réduction d'impôts pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée, qui a déjà fait l'objet de débats ici sur les années précédentes. Quelles sont les intentions du Gouvernement au regard de ces deux dépenses fiscales ?

M. Max Mathiasin. Je reviens sur la question des retraites. Alors que les députés et sénateurs étaient unanimes, le Gouvernement a décidé de reporter la revalorisation des retraites agricoles et d'attendre la réforme globale des régimes de retraite en 2020. Les agriculteurs de l'hexagone perçoivent une retraite moyenne de 773 euros, voire 871 euros pour ceux qui ont pu avoir une carrière complète. Mais ce montant est de 376,46 euros en Guadeloupe et à la Martinique. En réalité, le revenu des agriculteurs est inversement proportionnel à leur travail. Ces personnes travaillent très durement du matin au soir, 7 jours par semaine. Elles nourrissent leurs concitoyens. Elles leur apportent, je pense, plaisir et santé. Et tout cela, pour un revenu et une retraite de misère. En Guadeloupe, les exploitations sont d'une superficie moyenne de 4 à 5 hectares. Comme la retraite est excessivement basse, les agriculteurs sont obligés de continuer à travailler et ne peuvent pas laisser la place aux jeunes, car ils ne peuvent pas vivre de leur retraite.

La revalorisation des pensions aurait permis aux agriculteurs de bientôt toucher 85 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) pour une carrière complète – je rappelle que le SMIC est de 1 149 euros nets et que le seuil de pauvreté, à 50 % du revenu médian, est de 846 euros. Vous comprenez le désarroi et la difficulté des agriculteurs à qui l'on explique qu'ils devront attendre deux ans. Il n'y a pas de principe de solidarité, et pas de principe d'égalité. À mon avis, on ne peut repousser à deux ans une mesure qui ne serait que justice. Je propose donc que les agriculteurs perçoivent une retraite à la hauteur de l'importance de leur travail pour la collectivité et de la dureté de leur métier. Je précise qu'il faudrait une retraite pour tous les agriculteurs de l'ensemble de la France, hexagone et outre-mer confondus.

M. Charles de Courson. Le taux de recouvrement des amendes est très faible : 76 %. Plusieurs propositions avaient été exprimées par la commission des finances pour l'améliorer. Y seriez-vous ouvert, monsieur le ministre ? Un taux de 76 % n'est pas normal.

Ma deuxième question concerne le recouvrement suite à contrôle fiscal. Le rapport indique que « le taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe enregistré en 2017 un résultat en fort retrait de la prévision ». Nous sommes à 23 %, contre une prévision de 14 %. Cette dégradation, nous explique-t-on « a pour cause principale deux dossiers exceptionnels en montant. Le premier, pour lequel un abandon a été prononcé à hauteur de 1,1 milliard d'euros en juillet 2017 (la DGFIP a interjeté appel en août 2017) et le

second pour lequel l'abandon a été prononcé en commission d'abus de droit à hauteur de 140 millions d'euros ». Pourrions-nous avoir quelques explications sur ces dossiers ?

Sur les remboursements et dégrèvements, la Cour des comptes propose de modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses de la loi de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État, pour la détermination des recettes fiscales nettes. En d'autres termes, on laisserait uniquement les remboursements afférant aux impôts locaux. C'est une demande ancienne. Quelle est votre position ?

Sur la mission « Régimes sociaux et de retraite », j'ai trois petites questions très rapides. La première question concerne la dette de l'État à l'égard de la CRPR-SNCF qui, d'après le rapport de la Cour des comptes, est de 99 millions d'euros. Il était prévu de l'apurer, mais il semble qu'elle ne le soit pas à 2017 et qu'il n'y ait pas de dotation en 2018. Envisagez-vous de régler cette dette ? Même question pour le régime de la CNAM-SSM, vis-à-vis duquel il existerait une dette de 72 millions d'euros suite au report de deux paiements en fin d'année 2017. C'est curieux. Troisième et dernière question, quel est l'avenir du régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) ? Le rapport rappelle que fin 2017, nous étions juste à l'équilibre. En 2018, nous avons mis en recette la fameuse taxe farine dont nous avons parlé tout à l'heure. Or le rapport considère qu'il faudrait à peu près 230 millions d'euros pour équilibrer le RCO qui se dégrade constamment.

Dernière petite question, concernant les dépenses fiscales dans la gestion des ressources de l'État. Cette petite question a trait aux aides aux buralistes. Là encore, il y a une dette à apurer en 2018 ou en 2019. Envisagez-vous de régler cette affaire ?

Mme Marie-Noëlle Battistel. Concernant les ressources humaines, la Cour des comptes recommande depuis plusieurs années de documenter les réductions de postes dans les ministères économiques et financiers prévues par le PLF sur la base d'une analyse des effets attendus des réformes structurelles mises en œuvre ou à réaliser, et ce pour chaque programme. L'administration ne suit pas cette recommandation, estimant que le lien entre des réformes d'amélioration de service en faveur des administrés et d'efficacité professionnelle des agents, et la détermination des crédits et des plafonds d'emplois s'effectuent non pas *ex ante* lors des arbitrages budgétaires, mais *ex post* en gestion lorsque les responsables de programme exploitent les gains de productivité des réformes pour atteindre les gains de production des dépenses qui leur ont été fixés. En 2017, l'administration fait valoir que la répartition des suppressions d'emplois lors de la préparation du budget, donc *ex ante*, est effectivement fondée sur les gains de productivité attendus, c'est-à-dire sur une appréciation prévisionnelle des effectifs et des compétences issue de l'évolution des modalités d'exercice des missions et des réorganisations du réseau et des services. La Cour des comptes note toutefois que ces éléments de documentation de la productivité ne sont pas publiés et réitère sa recommandation. Dans un contexte de suppression annoncée de 120 000 postes de fonctionnaires, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État, quelle logique retiendrez-vous, monsieur le ministre, pour la répartition de ces suppressions, *ex ante* ou *ex post* ?

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que le recours aux crédits de la mission « Crédits non répartis » pour le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » est passé de 8 millions d'euros en 2016 à 17 millions d'euros en 2017, un montant jamais atteint depuis 2011. La mission « Crédits non répartis » a ainsi contribué à hauteur de 25 % des crédits ouverts dans la loi de finances 2017 pour les fonds spéciaux. Pourtant, les crédits prévus pour ces fonds ont été augmentés dans la

loi 2017 de 20 millions d'euros par rapport à 2016, ce qui aurait dû permettre de faire baisser en exécution le recours à la mission « Crédits non répartis ». La Cour des comptes conclut donc à une sous-budgétisation des fonds spéciaux et note que la contribution de la mission « Crédits non répartis » au financement de la sous-budgétisation des fonds spéciaux est exceptionnellement élevée : 95 %, contre 49 % en moyenne depuis 2010. Comme les années précédentes, les deux décrets d'annulation de crédits sur la mission « Crédits non répartis » au profit des fonds spéciaux n'ont pas été publiés. Cette pratique maintient en fait le régime antérieur à la LOLF, celui de l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978. Monsieur le ministre, le Gouvernement va-t-il dorénavant revenir à l'application de l'article 50 de la LOLF qui oblige à la publication de ces décrets d'annulation de crédits ?

Mme Danièle Obono. Le recours de l'État aux partenariats public-privé (PPP) ou aux autres formes de contrat entre l'État et les partenaires privés pour la construction et la gestion des biens d'immeubles de l'État, et plus généralement la dilapidation concomitante du patrimoine immobilier, est, de notre point de vue, une aberration budgétaire. Nous l'avons dit lors de l'examen de la loi de finances.

L'exemple de Balard Hexagone est parlant en la matière. L'État a fait le diagnostic qu'il fallait vendre plusieurs propriétés étatiques utilisées par le ministère de la défense qui, du fait de leur emplacement, avaient une haute valeur marchande – l'Hôtel de l'Artillerie dans le 7^e arrondissement, ou encore l'îlot Saint-Germain. Sauf qu'il fallait aussi relocaliser l'ensemble du personnel, et l'État ne pouvait pas payer en une seule fois la construction d'un Pentagone à la française, ce qui a priori était vraiment une ambition légitime. En bon gestionnaire économe, puisque l'austérité est le maître-mot, la suite logique aurait été d'abandonner ce projet. Mais non, il fallait, semble-t-il, contracter un contrat de type PPP dans lequel l'État devrait payer un loyer sur trente ans – tout cela, nous disait-on, pour faire des économies. Or on le sait, la réalité est bien autre. Les coûts devaient être entièrement couverts par le ministère des Armées, mais celui-ci a eu besoin de ressources complémentaires. Les emprises que l'on voulait vendre à grands gains ont rapporté moins que prévu. L'îlot Saint-Germain n'a pas été cédé et l'hôtel de l'Artillerie a rapporté 87 millions d'euros au lieu des 104 millions envisagés. La Cour des comptes, dans son rapport annuel, s'inquiète de la pérennité du financement de l'opération. Bref, un fiasco.

Le CAS qui nous est présenté ne recense pas les dépenses induites par le recours de plus en plus important aux PPP. Nous proposons donc d'intégrer dans le compte de gestion du patrimoine immobilier de l'État tous les loyers dus chaque année et pour le futur à des propriétaires privés et au titre des PPP, en créant un programme 705 spécifiquement dédié aux loyers acquittés à des propriétaires privés dans le cadre des PPP. Nous souhaiterions avoir votre avis, monsieur le ministre, et ne doutons pas que cette proposition recueillera votre approbation.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'Assemblée expérimente depuis aujourd'hui de nouvelles conditions de travail en matière budgétaire. Ces dix-sept séances d'évaluation des politiques publiques doivent fournir l'occasion d'évaluer les effets des politiques publiques a posteriori, ce qui est un objectif tout à fait louable. Or le temps de parole réservé aux orateurs de groupe est de deux minutes. Deux minutes pour s'exprimer, interroger le ministre, débattre entre collègues, c'est maigre. Cela nous portera donc, avec mes collègues du groupe GDR, à être critiques sur ce processus. Malgré un intérêt certain de prime abord, il ne parvient pas à cacher la volonté perceptible au plus haut sommet de l'État de cantonner le Parlement au rang de chambre d'enregistrement, en lui ôtant progressivement sa capacité à faire la loi. Le projet

de réforme constitutionnelle porte la même philosophie, en réduisant notamment les délais d'examen des textes budgétaires. C'est difficilement acceptable.

Pour en revenir au fond, nous avons un profond désaccord avec le ministre, qui porte sur l'évolution des effectifs des directions des finances publiques et des douanes. Les suppressions de postes à l'œuvre depuis 2002 – 1 400 en 2017 et à nouveau 1 400 en 2018 – reviennent à désarmer l'État face à la fraude, l'évasion fiscale, le blanchiment et les trafics illégaux. Elles se traduisent aussi par le recul des services publics dans nos territoires à travers la fermeture de trésorerie et le recul des forces de douanes, un mouvement accentué par le virage du « tout numérique » que vous empruntez. Or ces agents effectuent pourtant un travail exemplaire, sur des thématiques sur lesquelles nous ne devons faire aucune concession. L'on dit d'ailleurs qu'ils « rapportent » plus à l'État qu'ils ne lui en coûtent. Dès lors, pourquoi s'obstiner de manière quasi dogmatique à liquider progressivement ces deux directions ?

Au-delà de l'effet d'annonce de la création d'une future police fiscale, nous pensons que tout doit être mis en œuvre pour tordre le bras des fraudeurs et évadés fiscaux. Sur ce sujet, les objectifs et les indicateurs mériteraient d'être affinés et développés. Nous sommes disposés mais, bien évidemment, dans d'autres conditions que celles qui nous réunissent aujourd'hui, qui privilégient le témoignage plutôt que le véritable travail de fond.

M. le président Éric Woerth. Finalement, vous avez eu deux minutes pour dire que vous n'aviez que deux minutes de temps de parole, puis deux minutes et demie pour poser vos questions.

M. Jean-Paul Dufrègne. C'était parfait ! (*Sourires.*)

M. le président Éric Woerth. Je comprends la frustration, et nous sommes là pour partager les choses. Mais nous mettons l'accent sur les rapports spéciaux. Ensuite, des questions complémentaires sont évoquées par les groupes. Nous en discuterons lorsque nous ferons le bilan de ces séances.

M. Jean-René Cazeneuve. Le RAP montre que les dégrèvements portés par la mission « Dégrèvements et exonérations de fiscalité locale » s'élèvent à 12,7 milliards d'euros en 2017 et que, en raison de la suppression de la TH l'année prochaine, le dégrèvement devrait augmenter de 2,7 milliards d'euros. Mais ces montants ne constituent qu'une partie, on le sait, des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. En effet, les compensations d'exonération de la fiscalité locale ne sont pas prises en compte dans cette mission, et l'on ne peut en trouver un aperçu global qu'au sein du « jaune » budgétaire « Avances aux collectivités territoriales ».

L'éparpillement des données et le saucissonnage de la discussion de la budgétaire nuisent à la cohérence, à la lisibilité, à la compréhension, donc au travail de contrôle de la commission des finances. Dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », alors que nous souhaitons améliorer l'efficacité des politiques publiques, il nous faudrait des outils permettant une vision budgétaire plus globale et plus cohérente. Vous le savez, chers collègues, le montant total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représente un peu plus de 100 milliards d'euros par an. Aussi me semble-t-il qu'une loi de financement annuelle des collectivités territoriales contribuerait grandement à améliorer la gouvernance et le contrôle des finances publiques locales. C'est demandé chaque année par la Cour des comptes. C'est demandé par l'ensemble des associations d'élus. Une récente mission conduite par la délégation aux collectivités territoriales abonde également dans ce

sens. Cette loi permettrait également l'examen parlementaire de la refonte de la fiscalité locale, prévue en début d'année prochaine et appelée de ses vœux par la mission Richard-Bur. Aussi, dans le cadre de la réforme constitutionnelle prochainement examinée par l'Assemblée nationale, le Gouvernement serait-il favorable à la création d'une loi de financement des collectivités territoriales ?

M. le président Éric Woerth. Oh, certainement... (*Rires*)

Mme Sarah El Haïry. J'ai deux questions extrêmement courtes, qui portent sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». La première concerne la soutenabilité budgétaire du CAS, qui est mal assurée. La Cour des comptes souligne la difficile pérennité de son modèle économique, qui apparaît « fragile ». Quelles sont les pistes d'actions qui vous apparaissent envisageables, monsieur le ministre, pour assurer la soutenabilité du CAS « Gestion du patrimoine immobilier » de l'État ?

Ma seconde question, plus large, est née de la lecture d'un rapport de la commission des finances du Sénat, lequel qualifie – même si c'est malheureux – le patrimoine de l'Armée de « proche de l'insalubrité dans certains cas ». En fait, ce rapport préconise de reverser une partie des cessions des biens immobiliers militaires à l'entretien du patrimoine immobilier existant. Que pensez-vous de cette proposition ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Mme de Montchalin souligne, et elle a raison, les difficultés pointées par les rapports de la Cour des comptes et de l'IGF sur les efforts budgétaires et l'efficacité que nous pourrions améliorer à propos de la DINSIC et, de manière générale, des projets informatiques et des transformations de l'État que je mène avec Mounir Mahjoubi. Il est vrai que cela coûte *grosso modo* 3 milliards d'euros. Les crédits pilotables sur lesquels nous pourrions imaginer faire des économies grâce à la centralisation représenteraient 600 millions d'euros. Ce serait déjà beaucoup. Nous sommes tout à fait conscients qu'il faut avancer, d'autant que, lorsque nous avons monté un certain nombre de projets, par exemple ceux de transformation de la justice ou de dématérialisation des démarches administratives, il nous est apparu que, dans les constructions budgétaires, certains montants étaient cités sans toujours être objectivés. Nous avons notamment pu le constater avec Mme la Garde des sceaux. Cela s'explique peut-être par un manque de conseil et d'accompagnement des projets informatiques. L'État dépense parfois beaucoup d'argent, avec une efficacité assez relative, voire très relative, sans pour autant tenir l'objectif de service public que l'on s'était fixé. C'est une question extrêmement importante. J'ai lu le rapport de l'IGF avec beaucoup d'intérêt, et je pense que nous aurons besoin d'y revenir dans le cadre du PLF.

Mme Louwagie a notamment évoqué le montant de 1,5 milliard d'euros encaissé dans les comptes de l'État sans être répercuté. Cela tient en partie aux droits de mutation, qui ont été particulièrement dynamiques – dont plus de 301 millions d'euros pour les départements. Dès que je l'ai su, c'est-à-dire au mois d'avril si mes souvenirs sont bons, j'ai écrit à la Cour des comptes qu'il n'était plus possible de les rattacher à l'exercice de l'année dernière. Je n'ai pas voulu faire de tour de passe-passe. La Cour des comptes en a pris acte. Elle l'a écrit dans son rapport. Nous avons également écrit aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi qu'aux deux rapporteurs généraux, en expliquant qu'un changement de système informatique expliquait cette erreur de mon ministère. Ce n'est donc pas un sujet. L'argent a été tout de suite redonné aux collectivités locales lorsqu'il s'agissait d'elles. J'ai écrit à tous les présidents de conseils départementaux, qui ont reçu à la fois la lettre et l'argent. Le président et le rapporteur général de votre

commission pourraient d'ailleurs être destinataires, s'ils le souhaitent, des répartitions de ces mutations. J'ai souvenir que dans le Nord, par exemple, 12 millions d'euros sont revenus au budget départemental. Ce sont des sommes importantes, mais qui ne remettent pas en cause l'architecture d'un budget. Nous les avons constatées, hélas, postérieurement à l'exécution 2017. C'est effectivement une erreur, dont je m'excuse bien volontiers devant la commission des finances, mais qui n'était pas liée à une volonté particulière de récupérer de l'argent.

M. le président Éric Woerth. Quel est le retard moyen de versement pour les collectivités, en termes de trésorerie ? Ont-elles pu rattacher les sommes au bon exercice ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Non, je pense qu'elles le rattacheront à cet exercice-ci.

M. le président Éric Woerth. Certaines collectivités ont-elles fait savoir qu'elles n'avaient pas reçu l'argent ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Non. J'ai même eu des remerciements, pour tout vous dire.

Je ne répondrai pas tout à fait à la question de M. Mathiasin, parce que le principe de l'exercice, en respectant la séparation des pouvoirs tout en me soumettant bien volontiers à vos questions, est d'évaluer l'exécution 2017. J'entends certaines questions, plus politiques, qui ont été posées. Il me semble qu'il existe d'autres cadres pour parler du budget 2018 ou pour faire de la politique, au sens noble du terme. Je redirai simplement que les 400 millions d'euros que vous évoquiez au sujet des retraites, monsieur le député, ne sont pas financés. Vous êtes membre la commission des finances. Il me semble que la moindre des choses consiste à équilibrer les recettes et les dépenses. Après, bien sûr, ce sont des choix politiques.

Je ne reviendrai pas sur les retraites agricoles et sur leurs conséquences outre-mer et en métropole, notamment dans le cadre de la réforme des retraites de M. Delevoye. Si M. le président le permet, l'idée est de s'arrêter à l'exécution 2017. Qui plus est, je précise qu'il ne s'agit pas de mon portefeuille.

Je ferai une réponse à peu près identique à Mme Battistel. Je peux répondre sur les logiques qui mèneront à la suppression des emplois publics dans le projet présidentiel, mais il se trouve que c'est plutôt quelque chose qui appartient au PLF de l'année qui arrive. Je crois que nous aurons ce long débat entre nous. L'année dernière, le gouvernement précédent a créé plus de 10 000 postes dans la fonction publique. Pour notre part, nous avons choisi d'en supprimer 1 600 en 2018, dont 1 400 au sein de ma seule administration. Nous avons d'abord défini les missions avant d'en tirer les conséquences en termes d'effectifs. Il me semble que nous aurons ce débat dans le cadre du PLF.

De la même façon, les fonds spéciaux ne relèvent pas de mes crédits. C'est le ministre de l'action et des comptes publics qui se trouve devant vous. Je crois que le principe est de parler des crédits qui lui sont directement attachés, et que c'est au Premier ministre ou, en tout cas, à ses services, de répondre à la question, ô combien épineuse, des fonds spéciaux. Ces services sont tout à fait à votre disposition.

M. de Courson a posé plusieurs « petites questions », qui ont finalement produit une grande intervention – mais cela ne m'étonne pas de lui. (*Sourires.*) Je vais essayer d'y apporter de « petites réponses », dont j'espère qu'elles le satisferont. Sur la question des

amendes, je ne partage pas son opinion selon laquelle le taux de recouvrement est très mauvais. Quand je compare avec ce qui existe dans d'autres services, y compris territoriaux, ce rendement n'est pas si mauvais, même s'il pourrait être amélioré. La commission des finances et vous-même, monsieur de Courson, avez fait des propositions. Je suis tout à fait prêt à les étudier et à voir comment nous pouvons améliorer le recouvrement des amendes. Je suis tout à fait disponible pour le faire, notamment dans le cadre du débat budgétaire de cette année si vous le souhaitez.

Je n'ai pas bien compris votre question sur le régime des mineurs. À mon avis et si je puis me permettre, vous vous trompez, monsieur le député, car il ne s'agit pas d'une dette de l'État mais d'un mouvement de crédits flux interne à la sécurité sociale, visant à respecter le plan de trésorerie de la cellule opérationnelle de suivi (COS).

En revanche, vous avez posé une question sur la dette que nous aurions envers le fameux régime des buralistes. Depuis 2016, l'État doit un trimestre de cotisations à ce régime, soit, de mémoire, à peu près 8 millions d'euros. En 2017, il ne lui a pas tout à fait été permis d'éteindre cette dette, parce qu'il y a eu 50 millions d'euros d'annulation de crédits sur le budget des douanes. En revanche, je prends l'engagement d'y mettre fin en 2018, soit parce que des crédits la rembourseront, soit parce qu'il y aura une affectation supplémentaire des droits à tabac. Cette réponse devrait vous satisfaire, monsieur de Courson.

Vous avez également posé deux petites questions sur la dette de l'État vis-à-vis de la caisse de retraite de la SNCF. Elle sera réglée en 2018. Même si elle ne pénalise pas le fonctionnement de ce régime, la question méritait d'être posée et la réponse méritait d'être apportée. Quant au RCO, actuellement excédentaire grâce aux efforts financiers de l'État depuis 2017, il ne se dégradera qu'à un horizon postérieur à la réforme des retraites.

Vous évoquez d'autres questions fiscales plus particulières. Vous comprendrez que je ne pense pas que ce soit le lieu particulier pour en parler. Je reviendrai toutefois sur le montant le plus important que vous évoquez : 1,1 milliard d'euros. L'État a perdu son contentieux et a fait appel. Il ne m'appartient pas de citer le nom de l'entreprise, mais nous tentons de sauvegarder les intérêts d'État en faisant appel et en contestant ce qui a malheureusement incité le tribunal administratif de Paris à donner tort à l'État sur le contrôle fiscal qu'il avait opéré sur cette société. Votre rapporteur général et votre président peuvent venir voir tous les dossiers fiscaux, ils le savent bien. Un certain nombre de changements de législation, en tout cas la volonté de changement de législation que nous avons évoquée dans l'hémicycle, en commission et au niveau européen, devraient nous permettre d'aider l'État à être plus efficace, grâce à des moyens juridiques qui lui permettront d'aller au bout de ses contrôles. Je ne veux pas en dire beaucoup plus.

M. Dufrègne, avec le sourire et la façon de qu'on lui connaît, explique qu'il ne posera pas de question, mais évoque quand même le fait que nous dégraderions volontairement le service public. Je crois qu'il ne croit pas lui-même à ses propos. Qu'il y ait une modernisation, c'est une évidence. Je me suis rendu dans le très beau département de l'Allier, chez M. le député, ancien président du conseil départemental, et il a pu constater avec moi que la modernisation pouvait faire naître des craintes, mais qu'elle était aussi la contrepartie d'un certain nombre d'avancées des collectivités locales. Quand 100 % des communes, y compris les plus rurales, d'un département – ce qui est le cas du vôtre – dématérialisent leurs documents comptables, je crois que le fonctionnement de trésorerie est important, mais qu'il se fait de manière différente. Nous avons visité ensemble les services. Le seul endroit où il y

avait encore des bordereaux papier était l'hôpital. Ce n'est donc pas qu'une question de taille des communes.

La numérisation ne doit pas signifier la fin du service public humain, je suis tout à fait d'accord avec vous. J'ai eu l'occasion de dire que la façon dont nous fonctionnons vise à continuer à rationaliser un certain nombre de lieux d'implantation, notamment de la DGFIP, parfois aussi parce que les élus locaux l'ont voulu au travers de leurs cartes intercommunales. Il est d'ailleurs parfois étonnant de constater que les élus locaux souhaitent mettre le chef-lieu de l'intercommunalité dans un nouveau lieu, avec tous les services afférents, mais considèrent que l'État ne devrait pas revoir la carte de ses implantations. C'est parfois compliqué à comprendre... En tout cas, l'État accompagne le mouvement, parfois subi mais parfois voulu par les intercommunalités.

Là où vous avez raison, me semble-t-il, c'est sur le fait que nous pouvons le faire sans démagogie et en considérant que, pour une fois, puisque la dématérialisation va dans un sens, des services dits centraux pourraient inversement s'installer dans les lieux qui apparaissent les plus menacés, ou qui ont été les plus touchés par les suppressions de postes. J'ai demandé au directeur général des finances publiques d'y travailler, en lien, bien sûr, avec ses directeurs départementaux. Concernant le nombre de postes que nous devons économiser en raison de la numérisation et de la suppression d'impôts, notamment la TH, je leur ai demandé de travailler à quelque chose d'un peu nouveau, qui prenne en compte la question du service public de proximité et des territoires ruraux. Si M. le président le permet, je pourrai peut-être évoquer en septembre la question de l'avenir de la DGFIP et de son réseau territorial.

Pour les douanes, je pense que les choses sont très différentes. D'abord, elles ne connaissent pas de baisse d'effectifs. Au contraire, elles connaissent une augmentation d'effectifs dans le budget que vous n'avez malheureusement pas voté – mais je suis sûr que, convaincu par moi de votre erreur, vous le voterez la prochaine fois. Ainsi, 217 équivalents temps plein (ETP) sont créés, notamment pour faire face au Brexit et en attendant le lien commercial qui nous liera avec nos amis britanniques. Selon l'étrécissement de ce lien, nous aurons entre un et quatre contrôles douaniers à effectuer. La nature du trafic a changé. Il passe désormais par Internet et par des colis, qui se sont significativement multipliés. Il est donc normal que les douanes soient moins territorialisées et plus mouvantes au regard de ces trafics. Je pense que le directeur général est à votre disposition pour expliquer le comportement que les gendarmes ou les douaniers doivent avoir vis-à-vis des voleurs ou des trafiquants.

M. Cazeneuve a évoqué la question, assez complexe, de l'instauration d'une loi de financement des collectivités locales. Il sait que je n'y suis pas défavorable. Cependant, je crois que, dans la réforme constitutionnelle qui arrive, le Parlement devrait peut-être s'y intéresser, si vous me permettez cette expression. La question se pose déjà de savoir si l'on ne perd pas un peu le débat budgétaire avec un seul budget pour toutes les administrations publiques (APU). Je sais que je vais loin en disant cela et que je suis totalement minoritaire au sein du Gouvernement, puisque je n'ai pas obtenu gain de cause devant le texte présenté au Parlement – et je souscris bien volontiers à l'arbitrage du Premier ministre. Ce que vous évoquez concernant le saucissonnage des collectivités locales est vrai pour tout, finalement, puisque nous avons un raisonnement global, toutes APU confondues.

Le président de la commission des finances a très intelligemment constaté que nous avons augmenté le déficit de l'État alors qu'il baisse globalement. Chacun a des arguments

politiques. Je ne suis pas sûr que cela aide beaucoup la représentation nationale et le peuple français à comprendre le fonctionnement général des choses. Chacun a sans doute des torts. Mais, pour les collectivités locales, sans doute faut-il spécifier le discours. Cela tient aussi au fait que plusieurs ministres s'en occupent. Ceux de Bercy votent des enveloppes globales. Le ministre de l'intérieur a une direction générale des collectivités locales (DGCL), où Bercy intervient peu, et le ministre de la cohésion des territoires parle avec les élus locaux. Je ne peux donc pas répondre sur une loi de financement des collectivités locales, mais j'y suis favorable. En tout cas, j'encouragerai grandement le Parlement, d'un point de vue citoyen, à s'y intéresser pour que le dispositif soit lisible et responsable.

M. Charles de Courson. Ce sera fait.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je n'en doute pas un seul instant, monsieur le député.

Madame El Haïri, je n'ai pas de réponse à votre première question. Je m'en excuse, et je vous apporterai une réponse par écrit si vous le souhaitez. En revanche, j'ai une réponse à votre deuxième question, qui fait écho – je ne sais pas si vous étiez là – à la question sur l'immobilier. Il est très important de garder l'unicité de l'immobilier de l'État, et M. le président a eu raison de le rappeler. Les raisonnements sur la gestion de certains sites se justifient, notamment dans l'armée ou à l'intérieur, parce que des gens y dorment ou y vivent, parfois dans un parc très abîmé. C'est le cas en Ile-de-France, notamment à Versailles. Les gendarmes, par exemple, connaissent des difficultés immobilières importantes. La question se pose peut-être plus en matière de foncière. En tout cas, j'ai ouvert tout à l'heure l'hypothèse que l'on pourrait y réfléchir. Nous avons à la fois à valoriser notre immobilier, à céder ce qui doit l'être et à conserver ce qui doit l'être. Le ministre du domaine est aussi celui des comptes publics. Je n'en fais pas une affaire personnelle, mais cela a un intérêt. À défaut, le sujet pourrait devenir plus compliqué qu'il ne l'est déjà, quand il n'est pas contradictoire. Je crois donc que nous pouvons réfléchir à des modalités nouvelles pour entretenir le patrimoine, mais je ne pense pas qu'il faille donner à chacun des ministères le soin de gérer son patrimoine.

Mme Danièle Obono. Il me semble que je n'ai pas obtenu réponse à ma question. Vous ne l'avez peut-être pas entendue. Je peux la répéter, si vous voulez.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas inutile.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je vois très bien pourquoi vous avez posé cette question, mais il me semble que nous traitons ici de l'exécution du budget 2017. Votre question était très politique. Je ne rechigne pas du tout à faire de la politique, mais si nous voulons rester dans le cadre d'une commission d'évaluation de l'exécution, nous devons constater 2017.

Mme Véronique Louwagie. J'avais également deux questions auxquelles vous n'avez pas répondu. La première portait sur la nature des 500 emplois supplémentaires dans le cadre du prélèvement à la source. Pourquoi s'agit-il d'emplois titulaires, et quelle est l'évaluation du coût de ce prélèvement ?

La seconde portait sur la dépense fiscale qui figure dans cette mission et qui vise à inciter les médecins au conventionnement avec la Sécurité sociale, étant entendu que depuis plusieurs années la Cour des comptes considère que cette dépense devrait être dans les missions *Santé*. Quelles sont les orientations éventuelles du Gouvernement sur ce point ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Sur l'impôt à la source, je ne vous ai en effet pas répondu et je m'en excuse. Il y a eu un décalage d'un an entre ce qui était prévu et ce qui a finalement été fait. La DGFIP recrute des contractuels, mais jusqu'à présent elle a beaucoup recruté de statutaires. Lorsque l'on entre à la DGFIP, me semble-t-il, on peut exercer plusieurs métiers. Peut-être y aura-t-il une évolution différente dans les années à venir, mais telle est la culture des 110 000 agents de cette direction. Au-delà du travail très important autour de l'impôt à la source, ces agents auront vocation à accompagner une transformation plus importante. Je rappelle toujours que l'impôt à la source n'est pas la réforme qui permet de faire des économies d'emplois à la DGFIP. Je ne vois donc rien de contre-intuitif dans ce que vous évoquez. Cependant, ce qui est sûr, c'est que nous souhaitons augmenter le nombre de contractuels au sein de la DGFIP. C'est une discussion que nous avons avec des organisations syndicales.

Le coût de l'impôt à la source est évalué entre 170 et 190 millions d'euros sur deux ans. Cela n'a pas changé fondamentalement. J'aurai peut-être l'occasion de revenir en septembre, si M. le président de la commission m'y invite, expliquer l'état de l'art pour le mois de janvier prochain. Je crois que la situation n'est pas appelée à être inflationniste. D'ailleurs, lorsque nous avons, avec monsieur le directeur général des finances publiques, ouvert des centres d'appels, nous avons décidé de ne pas les ouvrir avec des agents publics ou des statuts fonctionnaires. Nous avons essayé de nous adapter à un moment donné, celui de la transformation de l'impôt pour les Français. Par ailleurs, 40 000 agents sur les 107 000 de la DGFIP ont été formés au prélèvement à la source.

Concernant la dépense fiscale, j'ai entendu votre question et la proposition qui a été formulée de la rattacher à la mission « Santé ». Pourquoi pas ? Nous y travaillons. Nous regarderons ce qu'il est possible de faire. Je ne vois pas totalement l'intérêt d'un tel rattachement, mais nous allons étudier la question. J'aurai l'occasion de revenir vers vous lors du PLF.

M. le président Éric Woerth. Le coût évalué du prélèvement à la source représente-t-il 170 millions d'euros par an ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Non, ce sont 170 millions d'euros sur deux ans.

M. le président Éric Woerth. S'agit-il d'un coût supplémentaire par rapport à celui de la collecte actuelle de l'impôt sur le revenu ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Il y a notamment des coûts de communication, mais aussi de changement de matériel informatique et de sites. Je pourrai vous présenter le détail exact, si vous le souhaitez, monsieur le président. Il s'agit de 170 millions d'euros, et c'est un *one shot*, si vous me permettez cette expression.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je formulerai une remarque de méthodologie, si les questions de fond sont terminées. Nous sommes aussi là pour tester un exercice. Or ce qu'a indiqué notre collègue de Courson sur l'indicateur des abandons de contentieux m'a interpellé. J'en ai aussi parlé dans mon rapport spécial, mais nous avons regardé cet indicateur d'un point de vue totalement différent. Vous avez demandé au ministre comment il justifiait l'augmentation des abandons contentieux. Or l'on pourrait considérer qu'il s'agit d'un indicateur totalement qualitatif, et qu'il n'est absolument pas lié à la

performance ou l'efficacité des crédits utilisés de l'État. Il est intéressant de constater que nous devons, rapporteurs spéciaux et commissaires, effectuer un travail de qualification des indicateurs. Nous ne sommes pas obligés de les rendre totalement quantitatifs, à mon avis. On peut les garder qualitatifs, mais préciser comment il faut les regarder. Je me demande s'il n'y aurait pas un intérêt, comme bilan de cet exercice, à ce que chaque rapporteur spécial propose à l'ensemble des membres de la commission des finances une liste d'indicateurs sur lesquels nous pourrions discuter année après année, afin de suivre leur progression ou non. L'enjeu est la performance et l'efficacité.

Mme Danièle Obono. J'ai aussi une remarque méthodologique. Le ministre n'a peut-être pas entendu ma question. J'indiquais que les données des coûts induits ne figuraient pas dans les documents que vous avez présentés. Il était donc opportun de poser la question. Il ne s'agit pas simplement du prochain budget, mais de l'évaluation actuelle. Ne doutez pas que nous poserons à nouveau cette question, mais il aurait tout de même été quelque peu courtois d'au moins y répondre, sans que j'aie besoin de vous ré-interpeller.

M. le président Éric Woerth. Notre prochaine réunion se tiendra demain à 8 heures 30, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Merci, et bonne nuit !

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 30 mai 2018 à 21 heures 30

Présents. - M. Jean-Noël Barrot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Olivier Damaisin, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Sarah El Haïry, M. Joël Giraud, M. Christophe Jerretie, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Laurent Saint-Martin, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth

Excusée. - Mme Valérie Rabault

Assistaient également à la réunion. - Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Émilie Chalas, M. Jean-François Eliaou, M. Max Mathiasin, Mme Danièle Obono, Mme Valérie Petit