

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

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

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255) : examen et vote sur les crédits des missions :

– *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* :

– *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges ; Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ; mission Action et transformation publiques* (M. Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur spécial) ..... 2

– *Fonction publique ; mission Crédits non répartis* (Mmes Cendra MOTIN et Valérie PETIT, rapporteuses spéciales) ..... 13

– *Compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (M. Jean-Paul MATTEI, rapporteur spécial) ..... 14

– *Remboursements et dégrèvements* (Mme Christine PIRES BEAUNE, rapporteure spéciale) ..... 17

– Présences en réunion ..... 21

Mardi

23 octobre 2018

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence**

**de**

**M. Éric Woerth,  
Président**



*La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).*

*Elle examine tout d'abord les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Action et transformation publiques et Crédits non répartis (M. Laurent Saint-Martin, Mmes Cendra Motin et Valérie Petit, rapporteurs spéciaux).*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial (Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges et Conduite et pilotage des politiques économiques et financières).** L'année 2019 sera une année charnière. Elle le sera pour la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, qui rassemble les crédits de l'essentiel des services du ministère de l'action et des comptes publics. Elle le sera également pour la mission *Action et transformation publiques*, qui porte les investissements associés au vaste chantier de transformation de l'action publique que nous avons lancé.

En effet, dans la lignée des recommandations formulées par le comité « Action publique 2022 », les administrations de Bercy devront faire des choix structurants et mener des projets de transformation ambitieux : revoir en profondeur la nature de leurs missions, et réorganiser en conséquence le fonctionnement de leurs réseaux ; elles devront consacrer d'importants efforts à la modernisation informatique, et développer le partage de données et d'informations ; elle devront enfin se demander comment améliorer la qualité du service public, dans sa forme la plus visible qu'est l'accueil des usagers et des contribuables.

Ces constats ne sont pas nouveaux. Ils ont été formulés, renouvelés, à maintes reprises, sans jusque-là être suffisamment suivis d'effets.

Ils trouvent enfin, dans le budget pour 2019, des réponses concrètes.

La simplification de la fiscalité sera poursuivie par la suppression de nombreuses taxes à faible rendement, tandis que la gestion fiscale sera modernisée par le transfert, de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP), du recouvrement d'une première tranche d'impôts et de taxes qui frappent les boissons non alcooliques.

En ce qui concerne la mission *Gestion des finances publiques*, le budget proposé est cohérent.

Après neutralisation des nouvelles modalités de comptabilisation des loyers budgétaires, les crédits de paiement pour les trois programmes s'élèvent à 10,3 milliards d'euros, en léger recul – de 30 millions d'euros par rapport à 2018.

Le schéma d'emploi se traduira par une diminution de près de 2 000 équivalents temps plein (ETP), principalement portée par la DGFIP, ce qui permettra une économie de 34 millions d'euros en titre 2, tandis que les dépenses hors de ce titre seront préservées.

Cette dynamique est partiellement atténuée par la poursuite de recrutements au sein de la DGDDI. La survenue du Brexit aura d'importantes conséquences sur l'organisation du service public douanier. Elle nécessitera la création de 250 postes nets, poussant la masse salariale à la hausse d'une vingtaine de millions d'euros.

J'appelle néanmoins la vigilance de notre commission sur deux points.

Premièrement, face à l'ampleur des transformations à mener, il m'apparaît crucial de donner plus de visibilité aux agents publics. Ce sujet est important : les organisations syndicales, que j'ai rencontrées, ont insisté sur la nécessité de disposer de programmes pluriannuels de restructuration territoriale, et j'y souscris. Il me paraît également important de renforcer les outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui sont aujourd'hui trop faibles.

Deuxièmement, les dépenses matérielles restent tendues, particulièrement en matière informatique. J'ai commandé à la Cour des comptes, avec l'accord du président de notre commission, une étude sur ce sujet, et je vous présenterai mes recommandations lors du prochain printemps de l'évaluation.

Concernant maintenant la mission *Action et transformation publiques*, l'année 2019 sera celle des premières réalisations concrètes.

Pour le programme *Rénovation des cités administratives*, l'année 2018 a consisté en une phase de recensement et de diagnostic du parc existant. Six cités ont déjà été identifiées comme nécessitant des travaux importants, à Nantes, Amiens, Rouen, Lille, Lyon et Nanterre, et le reste des projets retenus sera connu en novembre. Quelque 900 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) seront ouverts en 2019 pour permettre le lancement des travaux.

S'agissant du Fonds de transformation de l'action publique, le fameux FTAP, le premier appel d'offres a été un succès, et un deuxième est en cours. Des projets à haut potentiel ont été retenus. Les modalités de leur financement sont en cours de finalisation. L'année 2019 verra la montée en puissance de ce dispositif, avec l'ouverture de 250 millions d'euros en autorisations d'engagement, et de 160 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le budget accordé à la transformation numérique de l'État est ambitieux, mais il me paraît nécessaire d'aller encore plus loin, de muscler cette dynamique, et de donner de l'air à l'investissement informatique disruptif, audacieux et risqué. Au printemps dernier, j'avais proposé la création d'un fonds que l'on pourrait surnommer « State-up », doté de 50 millions d'euros, et destiné à financer des start-up d'État. Je vous propose de donner vie à cette proposition, et vous proposerai tout à l'heure un amendement en ce sens.

Enfin, un nouveau fonds, dédié à l'accompagnement des ressources humaines (RH), est créé à compter de 2019 dans un programme *ad hoc*. Il sera doté de 50 millions d'euros et financera les mobilités offertes aux agents publics, internes comme externes, à travers la réalisation de formations, notamment.

Je donnerai donc un avis favorable à l'adoption des crédits des missions *Gestion des finances publiques* et *Action et transformation publiques*.

**Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale (*Fonction publique et Crédits non répartis*)**. Parmi les grands chantiers du quinquennat, il est en un qui nous tient tous à cœur : la meilleure maîtrise de la dépense publique et son efficacité.

C'est dans cette optique que le Gouvernement a lancé, dès le début du quinquennat, la transformation de l'action publique, qui nécessite une modernisation de la fonction

publique que le Gouvernement entend mettre en œuvre très rapidement. De nombreuses propositions ont été apportées par le comité « Action publique 2022 » et quatre cycles de concertation ont été ouverts avec les organisations syndicales de la fonction publique sur la rénovation du dialogue social, l'ouverture de la fonction publique, la structure de la rémunération et son articulation entre reconnaissance des expertises, de l'engagement et de la carrière, et l'accompagnement à la mobilité dans et hors de la fonction publique.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, la masse salariale du budget général de l'État atteint 131,7 milliards d'euros, soit 28,4 % du budget qui nous est présenté. L'augmentation est de 2,1 milliards d'euros depuis la loi de finances initiale pour 2018 en tenant compte de l'augmentation des cotisations et contributions sociales de plus 800 millions d'euros. Le 1,35 milliard supplémentaire de rémunération d'activité est lié aux mesures catégorielles ; 600 millions d'euros dont 350 millions pour la reprise du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et au glissement vieillesse technicité.

Compte tenu des sommes en jeu, il nous semble primordial de conduire une véritable réforme de la rémunération des agents, afin d'encourager leur engagement tout en maîtrisant la dépense publique.

Dans mon rapport à mi-parcours, j'avais choisi de travailler sur l'incitation à la performance. Plusieurs options sont en discussion. Premièrement, l'intensification de l'harmonisation des indemnités rémunérant l'expertise des agents et la généralisation du complément indemnitaire annuel à tous, quelle que soit leur catégorie ou leur grade, pour mieux prendre en compte l'investissement et l'implication personnelle. Cette partie liée à la performance de l'agent n'est souvent pas utilisée par les employeurs publics ou à des niveaux trop faibles pour être significatifs et attractifs. Deuxièmement, l'incitation à la performance collective *via* un dispositif d'intéressement à la réussite des chantiers de transformation de l'action publique à tous niveaux.

Dans tous les cas, il s'agit aujourd'hui d'avancer vers la remise à plat de la structure de rémunération des fonctionnaires pour mieux l'articuler avec la réforme des retraites et pour rendre celle-ci plus attractive et moins automatique.

Les réformes de l'action publique doivent permettre de réduire le nombre d'agents publics tout en conservant un haut niveau de service au public, grâce à une action repensée et modernisée ; c'est l'engagement du Président de la République et de la majorité. Pour 2019, l'excédent des suppressions par rapport aux créations d'emplois s'élève à 4 164 équivalents temps plein (ETP) dont 1 571 ETP pour l'État et 2 593 ETP pour les opérateurs.

Il nous a été confirmé, que conformément à l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, le plafond d'emplois devrait être revu en cours d'examen, en fonction du schéma de fin de gestion arrêté dans le projet de loi de finances rectificative pour 2018. En effet, à compter de cet exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois ne peut excéder de plus de 1 % la consommation des emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée des schémas d'emplois, des mesures de transfert et de périmètre. Cette nouvelle règle doit nous permettre de suivre au plus près la réalité des emplois de l'État, afin de rompre avec la pratique un quelque peu absurde de déconnexion entre le plafond d'autorisations d'emplois et les emplois réels.

Quelques mots maintenant sur les crédits des programmes 148, 551 et 552.

La mission *Crédits non répartis* contient deux dotations prévues par la loi organique relative aux lois de finances : « *une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* » prévue au programme 551 ; « *une dotation pour dépenses accidentelles destinées à faire face à des calamités et pour dépenses imprévisibles* » inscrite au programme 552.

Pour la première, le Gouvernement a inscrit 70 millions d'euros résultant des décisions du rendez-vous salarial de juin dernier afin de revaloriser le barème de monétisation des jours épargnés sur un compte épargne temps, le barème kilométrique et les barèmes pour frais de nuitées des agents en déplacement. Il y a ajouté 9 millions d'euros pour tenir l'engagement de promouvoir les mobilités durables au sein de la fonction publique et pour rembourser, à ce titre, une indemnité kilométrique « vélo » pour les trajets domicile-travail.

Pour la seconde, 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124 millions d'euros en crédits de paiement doivent permettre de faire face à des dépenses accidentelles.

Au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, le programme *Fonction publique* prévoit 206,9 millions d'euros pour financer la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle. Le fait le plus notable est la diminution de 31 millions d'euros des crédits qui résulte de la suppression de la part « direction générale de l'administration et de la fonction publique » (DGAFP) de l'appui à la rémunération des apprentis : il incombe désormais à chaque ministère de rémunérer les apprentis sur sa propre dotation.

Les opérateurs du programme que sont l'École nationale d'administration (ENA) et les instituts régionaux d'administration (IRA) voient leurs subventions diminuer pour 2019 : 44 millions d'euros pour les IRA, en diminution de 1,2 million d'euros. Quelque 30,2 millions d'euros finançaient l'ENA, soit une diminution initialement prévue de 879 000 euros, qui, du fait de l'engagement de l'École à redresser ses comptes, sera revue à la baisse lors de l'examen du texte en séance publique.

La situation financière de l'ENA est complexe. Le déficit de 2,13 millions d'euros pour 2017 nous a inquiétés et nous avons conduit un contrôle sur place au mois de juillet en nous rendant à Strasbourg puis en septembre dans les locaux parisiens. Nous voulions effectivement comprendre l'origine et les raisons d'être d'un déficit décrit comme structurel par plusieurs interlocuteurs.

L'ENA bénéficie chaque année d'une subvention inscrite sur le programme 148. Elle couvre globalement les frais de préparation aux concours – dont 7 millions d'euros pour le cycle préparatoire d'élèves qui réussiront, *in fine*, d'autres concours que l'ENA –, l'organisation des concours et la formation initiale des élèves français et étrangers. En revanche, les actions de formation continue et les actions internationales sont le plus souvent menées à perte. Il en résulte que l'ENA doit jongler avec des retards de paiement importants, une obligation qui lui est souvent faite de ne pas valoriser ses formations à leur juste prix, sans compter les efforts d'intégration d'élèves et de nouvelles structures qui ont été réalisés sans un véritable alignement des moyens.

Le nouveau directeur de l'ENA, M. Patrick Gérard, nommé l'été dernier, a pour mission de refaire de l'ENA le fer de lance de notre administration publique et de former les *leaders* de la transformation publique de demain. Bien conscient de la situation de cette

institution et de la nécessité d'une réflexion plus globale sur le rôle et la place de cette école d'excellence, il a pour la première fois diligenté un audit indépendant de l'école qui l'a amené à proposer, en accord avec la DGAFP, un plan de redressement sur trois ans, qui devrait voir ses comptes repasser dans le vert.

L'ENA doit pour cela devenir une véritable école du *leadership* public européen, aussi bien sur la formation initiale que sur la formation continue. Force est de constater qu'elle peine à viser les plus hauts cadres dans ses actions de formation continue alors que cela devrait être son cœur de métier. C'est donc sur cela qu'elle va se recentrer, en simplifiant son organisation interne pour la rendre plus agile et plus experte, en rationalisant les coûts de formation des élèves et en revalorisant sa marque.

En outre, il apparaît clairement que son activité de coopération internationale s'essouffle sur un spectre géographique trop large. L'école devrait se concentrer sur l'Europe, où elle obtient des résultats remarquables : en 2017, l'ENA a remporté l'appel d'offres visant à renforcer les compétences de l'administration bulgare en vue de la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. En quelques mois, l'ENA a formé 300 futurs présidents de groupes de travail au Conseil. Un autre partenariat a été mis en place pour la présidence roumaine du premier semestre 2019. Nous sommes convaincues que l'ENA peut devenir l'institution de référence en Europe pour la formation des hauts potentiels et dirigeants publics ; cela sans augmentation des coûts. Nous ferons en ce sens plusieurs propositions dans notre rapport spécial.

*La commission en vient à l'examen des amendements.*

### **Article 39 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF295 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement propose d'augmenter les effectifs d'une des directions de Bercy chargées de lutter contre la fraude fiscale : la direction des grandes entreprises (DGE). Il fait notamment écho à de récentes révélations, dont celles du consortium international des journalistes d'investigation, publiées par le journal *Le Monde*.

On constate qu'au cours des dernières années le ministère des finances paie le plus lourd, en termes de réduction d'effectifs, il s'agit donc de créer 136 équivalents temps plein supplémentaires au profit unique du service de lutte contre la fraude fiscale de la DGE.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Vous abordez la question de savoir si plus d'ETP sont nécessaires à la DGFIP, et en particulier à la DGE, pour être plus efficace dans la lutte contre la fraude fiscale. C'est un long débat.

J'apporterai deux réponses à cette question. Je ne reviendrai pas sur le projet de loi contre la fraude fiscale, que nous avons adopté récemment à la suite d'une commission mixte paritaire qui a abouti.

Le Fonds de transformation de l'action publique, que j'ai évoqué tout à l'heure, a choisi de financer un programme de ciblage de la fraude, sans pour autant en faire l'alpha et l'oméga de l'action de l'administration. Je vous invite à l'étudier de près, car il est extrêmement performant. Il va tenter de mêler au maximum les talents de la DGFIP, mais

aussi ceux de la douane et de l'ensemble des administrations de Bercy, afin d'être plus efficace dans l'échange de données pour améliorer la lutte contre la fraude fiscale, notamment dans les grandes entreprises.

Il ne me semble pas opportun d'augmenter pour cela les crédits de la DGE. Je rappelle que les crédits de l'action que vous ciblez augmenteront de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,8 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui répond très concrètement à votre demande, et que le plafond d'emplois augmentera également de 41 ETP, soit de plus 3 %. Je n'ignore pas la baisse d'effectifs importante de 2 000 ETP au sein de la DGFIP, mais elle ne concerne pas l'action que vous mentionnez, bien au contraire. D'ailleurs, sans aucun esprit polémique je vous rappellerai l'histoire récente : entre 2013 et 2017, cette action a connu une diminution de 5 % de ses effectifs, soit 76 ETP de moins. Nous faisons donc l'inverse, en renforçant les emplois au sein de cette direction et dans cette lutte contre la fraude fiscale des grandes entreprises. Pour l'ensemble de ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement II-CF306 de Mme Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Cet amendement vise à augmenter les effectifs de la DGDDI de 150 ETP. Cette augmentation est rendue nécessaire par le Brexit, que pouvons d'ailleurs redouter de connaître dans sa version *hard*.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Je crois que le Gouvernement répond à votre à votre attente, puisqu'il prévoit une augmentation de 350 ETP, ce qui est colossal, pour anticiper un Brexit, et même un Brexit *hard*, comme vous le dites. La DGDDI bénéficie d'ailleurs d'une augmentation de titre 2 essentiellement à travers cette action, ce qui répond tout à fait à votre préoccupation.

Je rappelle qu'entre 2016 et 2019, votre Gouvernement y avait également participé ; ce sont quasiment 1 000 créations nettes d'emplois pour la DGDDI qui ont été décidées. Il faut certes savoir le saluer, mais aussi dire que ces proportions sont importantes, et qu'il va falloir savoir former ces personnels, et distribuer sur le réseau. Je considère donc que ces 6 % d'effectifs supplémentaires par rapport à 2016 sont largement suffisants pour anticiper le Brexit ; mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

**M. Daniel Labaronne.** On peut tout d'abord se féliciter de constater une certaine forme de sincérisation budgétaire.

L'institution d'une dotation de prise en charge des apprentis pour chaque ministère, contribuera à simplifier et à rendre beaucoup plus lisible ce fléchage budgétaire.

On peut par ailleurs se féliciter que l'ENA s'oriente vers des activités externes qui lui permettent d'accroître ses ressources. À cet égard, je rappelle que le Conseil d'État tire une partie de ses ressources de missions qu'il mène à l'étranger ; cela constitue une source de revenus importante qui lui permet notamment de financer ses réparations et aménagements immobiliers. De son côté, le Conseil économique, social et environnemental augmente ses ressources grâce à des activités extérieures telles des manifestations publiques ou commerciales comme des défilés de mode.

S'agissant des effectifs de la DGFIP, je souhaite rappeler l'engagement très fort du ministre lors des débats relatifs à la loi sur la fraude fiscale, qui a constamment rappelé que les effectifs dévolus au contrôle ne diminueraient pas. Un débat s'est engagé sur la question de la police fiscale de Bercy et de la brigade nationale de répression de la fraude, au cours duquel il a été affirmé qu'il ne s'agissait pas de dépouiller la seconde au profit de la première. En effet, la lutte contre la fraude fiscale constitue une priorité du Gouvernement et de la majorité ; et par conséquent les effectifs devaient être à la hauteur de cette ambition.

**Mme Véronique Louwagie.** Je souhaite interroger les rapporteurs spéciaux sur quelques indicateurs figurant dans le projet annuel de performances, notamment ceux qui concernent le taux de déclaration de recouvrement spontané et l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Nous disposons d'un sous-indicateur « Taux de paiement des amendes » qui évalue ce taux à 71 % pour 2018 et à 76 % pour 2019 et 2020. Je suis surprise par cette proportion faible, qui signifie qu'une amende sur quatre n'est pas recouvrée. Connaissez-vous le coût associé à ce faible taux de recouvrement ?

Un autre indicateur, relatif à l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale par la DGFIP en termes de droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal, prévoit un taux net de recouvrement de 65 %, ce qui revient à dire qu'un tiers des recouvrements ne serait pas réalisé. Disposez-vous d'éléments que vous pourriez nous fournir, car je suis étonnée par ces chiffres ?

**M. Vincent Ledoux.** Je salue la qualité des rapports présentés ce soir, et confirme que nous voterons les crédits demandés. Toutefois, nous voulons donner l'alerte sur le fait que nous ne supprimons pas assez de postes ; on ne va pas assez loin, quand bien même l'orientation vers la dématérialisation et la simplification est bienvenue.

S'agissant des conséquences d'un Brexit « dur », je souhaite savoir comment se sont organisés les services de Bercy et surtout si le travail est conduit à l'échelon interministériel.

Par ailleurs, vous avez évoqué les postes de douaniers supplémentaires ; pour ma part, j'évoquerai les postes d'agents des services vétérinaires. Pour la région Hauts-de-France par exemple, il y aura un point noir puisque 2,5 ETP seulement sont prévus alors que 230 seraient nécessaires pour un contrôle sanitaire efficace, et ce sans compter les investissements à réaliser, le foncier à acquérir, etc. Comment vous êtes-vous organisés pour répondre à ces besoins ?

Ensuite, je suis naturellement favorable à la réforme de la rémunération des agents, qui rejoint la problématique de l'ENA évoquée par Mme Motin : cet établissement doit effectivement changer, car il est responsable de la formation du *leadership*. Je m'inquiète cependant pour le rôle international de l'ENA. Vous avez évoqué la stratégie consistant à recentrer l'École sur l'Europe, or je considère pour ma part qu'elle doit continuer de rayonner dans le monde – je pense notamment à l'Afrique subsaharienne, voire à l'Afrique tout court, que le Président de la République a consacrée comme le continent sur lequel la France porte toute sa vigilance. Il s'agit non seulement de former des étudiants étrangers, mais aussi d'affirmer notre présence sur place.

Je m'inquiète également d'apprendre que nous éprouvons des difficultés à recruter des agents à haute valeur ajoutée dans les grandes administrations, notamment au ministère des affaires étrangères pour lequel, fait inédit, seuls neuf candidats ont postulé.

Pensez-vous que les fonctionnaires soient motivés et mobilisés pour atteindre les objectifs de la réforme ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je voudrais faire une remarque très « ancien monde ». Ce que j'entends au sujet de l'ENA et du Conseil d'État est assez préoccupant, car l'École nationale d'administration est destinée à former de hauts fonctionnaires du service public français. Si ses élèves consacrent leur temps libre à autre chose, cela signifie qu'ils ne s'occupent pas de cette mission principale, celle pour laquelle ils sont rémunérés.

Il me semble que cela doit être sérieusement encadré, car les besoins de formation, notamment permanente, au sein de l'administration française sont suffisamment nombreux pour que ce temps libre soit utilisé autrement. Je comprends très bien le souci de former des *leaders*, particulièrement lorsque ce sont des fonctionnaires étrangers, car cela participe du rayonnement international et culturel de la France, ce que je trouve très positif. Toutefois, cela doit faire partie de la mission de service public ; il est tout à fait normal que l'ENA serve à former les fonctionnaires accroissant par-là le rayonnement et la réputation des méthodes administratives françaises, mais ce ne doit pas être quelque chose d'extérieur. Pour ma part, je me méfie toujours de ces systèmes dans lesquels on gagne de l'argent à l'extérieur de la mission confiée et où, en fin de compte, au nom de cet argent, on oublie la mission qui vous est confiée.

L'évolution de Sciences Po, qui, pour financer son patrimoine immobilier, diversifie au maximum ses activités en recevant des étudiants à l'étranger, en accueillant des personnes qui ne sont pas toujours de bonne qualité, mais qui sont de solides payeurs, donne l'exemple d'une déviation dont il faut se méfier. Je ne conteste pas le dynamisme de Sciences Po ni celui de l'ENA, je ne conteste pas non plus le souci d'ouverture du Conseil d'État, mais je crois que tout ceci doit être encadré politiquement en conservant à l'esprit les missions de service public, fussent-elles diversifiées.

**Mme Sabine Rubin.** Il a été dit qu'il nous tenait tous à cœur de diminuer la dépense publique. Je m'inscris en faux : ce n'est pas la préoccupation du groupe politique auquel j'appartiens.

Une baisse drastique des crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* a été annoncée.

Je souhaite plus particulièrement m'intéresser à la baisse du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, qui accuse une diminution de 1 862 emplois par rapport à 2018. Cela ne manquera pas d'affecter le service rendu aux petites et moyennes entreprises de proximité, l'appui aux collectivités territoriales ainsi que les trésoreries les plus proches du public.

De ce fait, j'établis un lien avec la mission *Action et transformation publiques* : nous avons bien compris que le service au public serait moins bien rendu. Vous annoncez de nombreuses mesures de dématérialisation, de recours à l'intelligence artificielle, etc., mais cela ne répond pas au besoin d'avoir en face de soi des êtres humains, des interlocuteurs vivants, ceux-là mêmes dont vous programmez la disparition dans nos quartiers.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Je partage, chère collègue Louwagie, l'inquiétude que vous inspire ce taux de recouvrement des amendes, également évoqué par Charles de Courson, en commission élargie ou lors du printemps de l'évaluation. Le ministre avait dit qu'il fallait effectivement améliorer la situation. Las ! Force est de constater qu'elle s'est encore détériorée.

La DGFIP m'a apporté quelques explications. J'ai ainsi découvert, lors d'une audition, que les amendes infligées dans certains transports en commun, qui s'avèrent particulièrement difficiles à recouvrer, étaient intégrées dans le calcul de cet indicateur.

J'ai demandé à M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, de proposer des pistes d'amélioration concrètes. On ne peut se satisfaire de voir le taux de recouvrement passer de 76 % à 71 % entre 2017 et 2018. Ce qui est en jeu, c'est de l'argent public. Comment justifier des suppressions de postes et une réorganisation quand le recouvrement des amendes n'est pas satisfaisant ? Certes, le montant en jeu est faible par rapport aux crédits globaux du programme 156 mais je partage votre interrogation et j'attends des réponses.

M. Ledoux évoquait une insuffisante réduction du nombre d'emplois publics. Tout de même, à la DGFIP, la réduction du nombre d'ETP frise les 2 000 cette année, et il y en avait déjà 1 600 en moins l'an dernier. Si la DGFIP peut servir d'exemple, arrivera un moment où d'autres administrations devront suivre cet exemple ! Si nous voulons atteindre notre objectif d'une réduction de 50 000 du nombre de fonctionnaires à la fin du quinquennat, la DGFIP n'y suffira pas.

Quant au Brexit, il s'agit déjà de savoir où placer ces 350 ETP supplémentaires pour les douanes. L'objectif est plutôt ambitieux et ce sujet est cher à l'élu des Hauts-de-France que vous êtes, cher collègue, mais qu'en sera-t-il donc du déploiement de ces 350 ETP ? Sur quel site ? Avec quelles fonctions ? La question est d'autant plus difficile que nous ignorons encore quelles seront les conditions du Brexit. Nous avons fait le pari que 350 ETP seraient suffisants, mais c'est surtout au moment de la discussion du PLF 2020 que nous verrons si c'était le nombre de fonctionnaires supplémentaires adéquat.

*La commission adopte les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, non modifiés.*

### **Après l'article 77**

*La commission se saisit de l'amendement II-CF308 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport afin d'examiner si l'indemnité de résidence actuellement versée aux fonctionnaires est suffisante pour faire face au coût de la vie.

**Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale.** Je vous remercie, chère collègue, de reprendre à votre compte un amendement que j'avais moi-même déposé l'an dernier. Je partage effectivement le constat : non seulement l'indemnité de résidence mais également le supplément familial de traitement sont déconnectés de la réalité du terrain et de la vie des agents, nonobstant la mission interministérielle qui prévoit notamment un certain nombre d'actions sociales, telle la mise à disposition de places de crèche. C'est un point qui a été abordé dans les négociations salariales par le ministre, pas plus tard qu'hier, et sur lequel il

souhaite mener une réflexion dans le cadre de la négociation avec les partenaires sociaux d'une « remise à plat » bien plus large de la rémunération des agents des services publics – il prépare également l'avenir et le passage à un régime de retraite universel.

Je ne donnerai pas un avis favorable à cet amendement dans la mesure où le ministre a vraiment pris les choses en main et que ce sera un vrai sujet de négociation avec les partenaires sociaux, sitôt passées les échéances électorales de décembre.

*L'amendement est retiré.*

### **Article 39 et état B**

*La commission examine l'amendement II-CF431 du rapporteur spécial.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Par cet amendement, je propose de créer un nouveau programme *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*, doté en 2019 de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros de crédits de paiement, prélevés sur l'action 12 *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*.

Pourquoi proposé-je ce transfert ? La rénovation des cités administratives est toujours dans une phase d'audit et un transfert de 50 millions d'euros, soit une fraction plutôt faible des 900 millions d'euros de l'action 12, me paraît raisonnable.

Quelle différence entre le Fonds de transformation de l'action publique et ce nouveau fonds ? Je voudrais qu'on franchisse une nouvelle étape en termes de prise de risques dans les projets de transformation. Avec le FTAP, des agents publics proposent des projets visant à faire des économies et à transformer le service au public. Ce que je propose, c'est de financer directement, en capital, des start-up avec de l'argent public. Non seulement il s'agirait de transformer notre administration publique mais cela pourrait aussi servir à la transformation d'administrations publiques de pays étrangers ou – pourquoi pas ? – de grandes entreprises.

Ce fonds trouverait sa place entre le FTAP et Bpifrance, lorsque celle-ci finance en fonds propres des start-up. Il n'aurait pas vocation à procurer un rendement financier, à seulement permettre d'engranger dividendes et plus-values. Il aurait vocation à financer des start-up avec un objectif de transformation publique pour l'État français. En somme, je propose de réunir deux logiques, et de faire un FTAP audacieux et risqué, qui accepte que des projets échouent, tandis que d'autres permettront à la transformation publique de passer à une autre échelle.

**M. le président Éric Woerth.** Est-il vraiment possible de prélever ces montants sur la rénovation des cités administratives ? Ce transfert ne risque-t-il pas d'être préjudiciable à un entretien que nous n'assurons déjà pas très bien ?

Ensuite, comment est-il prévu de consommer les 700 millions d'euros inscrits au FTAP ? Savez-vous déjà quel type de projets pourrait être financé ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Si je propose de prélever ces sommes sur le programme de rénovation des cités administratives, c'est tout simplement parce que le temps pris avec les audits le permet. Il faudra retrouver un jour ces 50 millions d'euros, mais, sur un montant global d'un milliard d'euros – 900 millions d'euros en

autorisations d'engagement en 2019 –, il me semble raisonnable de les mettre aujourd'hui au service de ce nouveau programme que je propose.

Le FTAP est effectivement doté de 700 millions d'euros – 250 millions d'euros en 2019. Vous pouvez prendre connaissance des projets lauréats du premier appel à projets sur le site <http://www.modernisation.gouv.fr/>, vous verrez qu'ils sont très concrets. L'un est relatif à la lutte contre la fraude fiscale, d'autres sont plutôt d'ordre organisationnels, et beaucoup concernent les systèmes d'information dans les administrations. Les résultats du deuxième appel à projets seront connus dans une quinzaine de jours. C'est au financement des projets lauréats de ces deux premiers appels que seront consacrés les crédits inscrits pour l'année 2019.

**M. Jean-Paul Mattei.** Je réagis en tant que rapporteur spécial pour le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Puisque vous touchez, cher collègue, au budget de la rénovation des cités administratives, une partie des fonds prélevés ne pourrait-elle être fléchée, par exemple, vers les économies d'énergie ? Cela rendrait ce transfert de fonds plus légitime.

Quant aux start-up d'État, je sais bien qu'elles existent, mais j'ai un peu de mal à appréhender le concept. Vous dites, cher collègue, que le but n'est pas de faire du profit, mais resteront-elles toujours « d'État » ou seront-elles un jour privatisées ? Comment le dispositif trouve-t-il son équilibre économique ?

Il me semble que votre proposition aurait plus de pertinence si elle pouvait contribuer à améliorer la rénovation des cités administratives, notamment en termes de développement durable, de *coworking*, etc., toutes préoccupations qui se font jour dans l'évolution du parc immobilier de l'État.

**Mme Lise Magnier.** Je voudrais quelques précisions supplémentaires.

Votre approche, monsieur le rapporteur, me semble pertinente. Alors élus locaux, un certain nombre d'entre nous ont attribué des subventions à des projets en se disant que c'étaient un peu des fonds perdus. Il existe au niveau local des outils, tels que les sociétés d'économie mixte, qui permettent d'être présent au capital ; cela me semble là une bonne utilisation de l'argent public. Pour votre part, vous souhaitez créer un fonds d'investissement public au profit de start-up qui se créent. Il faut simplement savoir se désengager à un moment, et je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre refus d'engranger des gains. Pourquoi pas ? En tout cas, quelles limites envisagez-vous à ces investissements dans des start-up ? Par exemple, envisagez-vous un retrait au bout de trois ans, une fois que la start-up a pris son envol ? En tout cas, j'adhère à l'idée.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Le programme 348, monsieur Mattei, prend déjà en considération les notions de mieux-être au travail, de *coworking*, etc. J'invite d'ailleurs chacun, s'il le peut, à aller voir ce qu'il en est de la rénovation des cités administratives ; c'est très intéressant, ce sont des projets qui changeront vraiment la vie des agents publics.

Les lauréats du FTAP pourront bien sûr, éventuellement, participer à la rénovation des cités administratives, mais 1 milliard d'euros est déjà alloué au programme 348, qui ne se limite pas aux questions foncières ou énergétiques, mais tient également compte des préoccupations que vous exprimez, lesquelles relèvent plus des sciences humaines.

Madame Magnier, je suis d'accord avec vous. La difficulté est que la proposition que je fais se situe dans un entre-deux. Pourquoi ne pas faire du profit avec les start-up d'État, effectivement ? Simplement, je ne veux pas en faire une religion, car cela pourrait conduire à ne pas investir dans certains projets. Aujourd'hui, le FTAP finance des projets, il ne réalise pas d'opérations de haut de bilan dans des start-up d'État. Ma proposition est précisément de faire de tels investissements. La seule règle est que la finalité de ces start-up doit être la transformation publique – par exemple, dématérialiser tel nombre de documents dans une administration. Ensuite, nous verrons si la start-up arrive à s'imposer sur le marché de la dématérialisation ; l'État pourra alors se désengager, engranger une plus-value, et ce sera parfait. Cependant, dans d'autres cas, la start-up n'y parviendra pas, tout en ayant réussi à réaliser le projet initial. Je ne veux pas que le souci de performance financière soit aussi primordial qu'il l'est naturellement dans le cadre de l'action de Bpifrance. Bien sûr, si cette performance est au rendez-vous, tant mieux.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle en vient à l'amendement II-CF198 de M. Éric Coquerel.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial.** Cette proposition empêcherait de financer les lauréats de l'actuel FTAP. J'y suis donc évidemment défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte les crédits de la mission Action et transformation publiques, modifiés.*

*Elle se saisit de l'amendement II-CF277 de Mme Christine Pires Beaune.*

**Mme Christine Pires Beaune.** Il s'agit d'étendre à la fonction publique hospitalière le bénéfice de l'accord conclu le 18 juin dernier en matière de compte épargne-temps (CET), afin de monétiser un peu mieux les jours épargnés.

**Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale.** Dans le cadre de la négociation évoquée, une avancée a effectivement été enregistrée, avec une revalorisation de 10 euros des jours monétisés et une baisse du seuil de déclenchement pour en bénéficier – à partir de quinze jours épargnés, et non plus de vingt. L'indemnité kilométrique versée aux agents et les barèmes de nuitée ont également été revus, parce qu'ils n'étaient même plus possible aux agents de venir suivre une formation à Paris. N'oublions pas non plus, avec le forfait mobilité durable, l'indemnité kilométrique vélo, car l'engagement avait été pris d'encourager l'usage du vélo. Ce sont quand même 79 millions d'euros qui sont déjà inscrits sur ce programme. Je comprends votre souhait d'en étendre le bénéfice à la fonction publique hospitalière, mais les fonctionnaires hospitaliers dépendent du budget de la sécurité sociale. C'est pourquoi je me vois obligée d'émettre un avis défavorable.

**Mme Christine Pires Beaune.** Est-il précisément prévu d'étendre cet accord à la fonction publique hospitalière dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale ?

**Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale.** Je ne saurais vous répondre précisément sur le CET, mais des mesures sociales sont prévues dans le cadre du plan « Ma santé 2022 » pour accompagner les fonctionnaires hospitaliers. Je regarderai cela pour vous répondre plus précisément.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte les crédits de la mission Crédits non répartis, non modifiés.*

\*

\* \*

*La commission examine ensuite les crédits du compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial).*

**M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial.** Comme vous le savez, chers collègues, ce compte d'affectation spéciale (CAS) constitue aujourd'hui le vecteur budgétaire interministériel de la politique immobilière de l'État. À ce titre, il prend en charge les dépenses relatives à plusieurs types d'opérations – d'entretien, en fonctionnement, en investissement ou en vue de cession – qui portent sur des biens de son patrimoine immobilier ou qui figurent à son bilan. Relèvent également de son périmètre, jusqu'au 31 décembre 2019, les dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoit d'affecter au CAS la somme de 581,70 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 483 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à la loi de finances pour 2018, les crédits demandés reculent de 25,42 % en AE et de 16,97 % en CP. Ce mouvement – nettement plus accentué que l'évolution constatée entre 2017 et 2018 – correspond à la réduction des crédits affectés aux opérations structurantes et de cession. Cela étant, en dehors de l'action 14 relative aux travaux de gros entretien, de réhabilitation de mise en conformité et de remise en état, la baisse des crédits affecte l'ensemble des postes de dépenses.

Quant aux recettes, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit un montant global de 410 millions d'euros : 320 millions d'euros provenant du produit des cessions ; 90 millions d'euros au titre des redevances domaniales. Ce recul de 29,52 % des ressources du CAS par rapport aux prévisions de la loi de finances en cours d'exécution résulte exclusivement de la chute du produit attendu des cessions immobilières, en retrait de 34,92 %. Dans ces conditions, le CAS devrait accuser un déficit de 73 millions d'euros en 2019. On rappellera que la programmation 2018 reposait sur le retour à un solde nul, après le résultat de - 83,91 millions d'euros constaté au terme de l'exercice 2017.

En eux-mêmes, ces chiffres ne mettent pas en cause la pertinence de la programmation budgétaire 2019. En revanche, ils doivent nous alerter. En effet, ils mettent en lumière une réalité perceptible depuis plusieurs exercices et dont l'examen de la loi de règlement 2017 a montré l'acuité ; je parle ici des limites d'un modèle qui fonde le financement de l'entretien du patrimoine par la cession de ses actifs. De fait, au vu des premiers résultats de l'exécution 2018, le produit tiré des ventes va poursuivre son érosion : alors que la prévision inscrite en loi de finances initiale portait sur 491,7 millions d'euros, le produit attendu pour l'ensemble de l'exercice 2018 devrait se limiter à un montant compris entre 300 et 350 millions d'euros.

Dans une certaine mesure, l'heure des choix approche alors que, par ailleurs, la politique immobilière de l'État s'affermite.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la communication du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, la gestion des actifs immobiliers de l'État et de ses opérateurs gagne en efficacité. L'élaboration des schémas directeurs régionaux touche à sa fin. Au 31 juillet 2018, quatorze régions sur dix-huit ont adressé un projet à la direction de l'immobilier de l'État, qui a souligné la qualité du travail fourni. Celui-ci devrait aboutir à une stratégie patrimoniale permettant de distinguer les actifs ayant vocation à demeurer dans le patrimoine de l'État.

Les progrès de la politique de renégociation des baux rendent crédible le maintien d'un objectif d'économies de 40 millions d'euros en 2018. La refonte de la maquette budgétaire, avec la création d'un programme 723 regroupant les crédits du CAS pour les services centraux mais aussi déconcentrés, semble aujourd'hui donner satisfaction en favorisant la mutualisation des crédits.

Sur le plan de l'allégement des procédures, je crois qu'il convient également de se féliciter de la suppression des loyers budgétaires dans le PLF 2019. De fait, ce dispositif donnait lieu à des jeux d'écriture qui mobilisaient les services sans nécessairement contribuer à une prise de conscience de la valeur patrimoniale des biens occupés. Cela étant, la juste valorisation des actifs immobiliers au bilan de l'État demeure un enjeu fondamental. Cela suppose que nous réfléchissions à un mécanisme d'intéressement susceptible d'inciter les occupants à préserver les actifs dont ils ont l'usage.

Il importe de consolider les acquis de la politique immobilière de l'État et de garantir la viabilité de son financement. Le PLF 2019 contribue à ces objectifs en ce qu'il accorde la priorité aux actions de gros entretien, de réhabilitation ou par l'attention nouvelle accordée aux enjeux des cités administratives, objet du programme 348. C'est la raison pour laquelle je vous appellerai toute à l'heure à voter en faveur de son adoption.

Cependant, nous pouvons faire œuvre utile en incitant le Gouvernement, par deux amendements que je vous propose, à répondre à deux exigences.

La première est la préservation des recettes du CAS. Je défendrai un amendement tendant à mieux encadrer le recours à la décote sur les prix de cession des biens immobiliers de l'État à des collectivités, établissements ou opérateurs qui, par ailleurs, disposent de réserves foncières.

La seconde exigence a trait aux modalités de valorisation du patrimoine public. Vous l'aurez compris, je ne crois pas que la cession constitue l'alpha et l'oméga pour atteindre cet objectif. Au contraire, elle me semble plutôt participer à une forme d'appauvrissement. La direction de l'immobilier de l'État affirme mener depuis plusieurs mois une réflexion sur des modes alternatifs de valorisation du patrimoine. Sans mésestimer l'ampleur de la tâche, je propose que les pouvoirs publics mettent en commun cette expertise avec un rapport du Gouvernement qui évaluera les dispositifs envisageables en l'état du droit.

#### **Article 41 et état D**

*La commission **adopte** les crédits du compte d'affectation spéciale Gestion du patrimoine immobilier de l'État, **non modifiés**.*

**Article additionnel après l'article 84** : *Critères de calcul de la décote applicable à la cession de biens du domaine privé de l'État*

**Article additionnel après l'article 84 :** *Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant la pertinence des différents outils et montages juridiques susceptibles de permettre à l'État d'assurer la valorisation son patrimoine immobilier autrement que par la cession de ses biens*

*La commission examine, en présentation commune, les amendements II-CF309 et II-CF307 du rapporteur spécial.*

**M. le rapporteur spécial.** Je souhaite, par ces deux amendements, revenir sur la décote dite « Duflot », thématique à laquelle j'ai consacré mon rapport lors du printemps de l'évaluation et qui a fait l'objet d'une résolution examinée et adoptée par l'Assemblée nationale en juin dernier.

En commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre avait déjà indiqué partager ce constat qui est non seulement le mien, mais aussi celui de la Cour des comptes.

Introduite dans notre droit en 2013 avec des objectifs chiffrés – 110 000 logements devaient être construits entre 2012 et 2016, et 224 sites cédés –, la décote n'a pas atteint son objectif. En effet, le bilan est faible : en 2017, 20 biens ont été cédés – 87 depuis 2013, loin des 224 ambitionnés. Elle n'a pas non plus produit le « choc d'offre » escompté : 8 000 logements construits dont 6 000 sociaux au lieu des 110 000 logements prévus.

En revanche, la décote peut léser le contribuable, notamment à Paris où le coût de la décote est de 100 000 euros par logement social alors qu'ailleurs en France il est de 16 000 euros par logement social. C'est en outre un dispositif complexe, peu efficient, coûteux pour l'argent public, et qui suscite des effets pervers de spéculation de la part de collectivités pourtant bien dotées, qui préfèrent y recourir plutôt que d'utiliser leur patrimoine foncier qu'elles valorisent différemment.

La résolution adoptée au mois de juin visait ainsi à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent du mécanisme de la décote, en proposant une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul ainsi que les règles de plafonnement et en établissant un contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État. Ces préconisations visent à remédier à la fragilité des recettes finançant la politique immobilière de l'État et à sauvegarder l'équilibre financier du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Avec ces deux amendements, je vous propose de poursuivre ce travail.

L'amendement II-CF309 vise à préciser les critères de calcul de la décote applicable à la cession des biens du domaine privé de l'État en introduisant deux nouveaux critères. Ces critères seraient : d'une part l'existence de réserves foncières susceptibles de permettre la réalisation de programmes comprenant la réalisation de logements sociaux à un prix de revient équivalent à celui résultant de la décote ; d'autre part, le coût moyen de la construction de logements sociaux dans la commune ou l'agglomération, qui créerait les conditions d'une application plus pertinente et proportionnée de la décote.

L'amendement II-CF307 est un amendement d'appel qui vise, en demandant un rapport, à inviter le Gouvernement à améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État en développant d'autres outils de valorisation – baux emphytéotiques, foncières –, afin de ne pas avoir pour seul réflexe leur cession.

**M. le président Éric Woerth.** L'immobilier de l'État à l'étranger entre-t-il dans le champ de ce CAS ?

**M. le rapporteur spécial.** Non.

**M. le président Éric Woerth.** Il doit donc figurer directement dans les crédits de l'action extérieure de l'État. Quel est le taux de retour lorsqu'une administration vend un bien ? Je crois qu'il était très élevé chez les militaires et aux affaires étrangères, mais je ne sais plus ce qu'il en est dans les autres administrations.

**M. le rapporteur spécial.** Je vous répondrai un peu plus tard.

*La commission adopte successivement les amendements II-CF309 et II-CF307.*

\*

\* \*

*Enfin, la commission examine les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale).*

**Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale.** La mission *Remboursements et dégrèvements* constitue la plus importante du budget général de l'État en termes de crédits ouverts. Ceux-ci s'établiront en effet à 136 milliards d'euros en 2019, soit 33 % des recettes fiscales brutes et 49 % des recettes nettes. Cela correspond à une hausse de 16 milliards d'euros par rapport à l'année précédente.

Depuis le début des années 2000, les remboursements et dégrèvements augmentent au rythme régulier d'environ 4,6 % par an. Ils s'établissaient à 61 milliards d'euros en 2001, et ont plus que doublé depuis.

Sur le programme 200 relatif aux impôts d'État, les dépenses augmenteront de 7,3 milliards d'euros par rapport à la prévision révisée pour 2018.

Deux facteurs permettent d'expliquer cette évolution.

Premièrement, l'année 2019 sera celle de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Le programme 200 sera fortement affecté, à hauteur de 11,2 milliards d'euros, principalement sur l'action *Politiques publiques*, en raison de l'acompte de crédits et réductions d'impôts égal à 60 % du crédit ou de la réduction d'impôt de l'année précédente, qui s'élèvera à 5,5 milliards d'euros ; de l'imputation du crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement, pour 6,9 milliards d'euros ; de moindres restitutions de crédits d'impôts, dès lors que la reprise de l'acompte lors de la liquidation en juillet 2018 entraîne mécaniquement une augmentation de la capacité à imputer les crédits d'impôts, pour – 1,2 milliard d'euros.

Le dispositif de l'acompte de crédits et réductions d'impôt de 60 % est important, car il amortit les effets négatifs qu'aurait pu avoir le prélèvement à la source sur la trésorerie des ménages. J'appelle néanmoins votre attention sur les risques posés par la création d'un tel mécanisme pour les ménages qui vont bénéficier à tort de cette avance et qui, six mois après l'avoir reçue, seront sommés de la rembourser. Je m'interroge sur les conséquences de ce dispositif sur la trésorerie des ménages modestes.

La seconde évolution notable sur le programme 200 concerne le coût budgétaire des contentieux fiscaux. Par rapport aux deux années précédentes, ces dépenses sont en baisse, en raison de l'extinction progressive du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes distribués, pour lequel les restitutions ne devraient pas dépasser les 500 millions d'euros en 2019, contre 5,3 milliards d'euros en 2017 et environ 4 milliards d'euros en 2018. Elles resteront tout de même très significatives, comme l'a rappelé le récent rapport de la mission d'information sur la gestion des risques budgétaires associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'État, présidée par Mme Véronique Louwagie et dont le rapporteur était M. Romain Grau.

Les dépenses associées aux contentieux Accor et OPCVM ont été évaluées pour 2019 à 600 millions d'euros, à la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 4 octobre 2018. S'agissant du nouveau contentieux portant sur la contribution au service public de l'électricité, les premiers remboursements pourraient atteindre 100 millions d'euros sur l'année. Concernant les contentieux *de Ruyter* et *Steria*, toujours en cours, le coût pour l'État est en net recul et devrait atteindre 60 millions d'euros en 2019.

Le second programme de la mission concerne les impôts locaux. Le budget 2019 est marqué par une montée en charge du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages, en hausse de 3,8 milliards, ce qui va porter le coût total pour 2019 à 7,1 milliards. J'ai rappelé à de nombreuses reprises ma position sur cette réforme : l'intention de restituer du pouvoir d'achat aux ménages est louable, mais le faire par la suppression de la taxe d'habitation était, à mon sens, une erreur. Cette mesure aura en effet pour conséquence d'affaiblir massivement le lien entre le citoyen et l'impôt et de déstabiliser les finances locales, tout en présentant des effets négatifs pour certains contribuables. Le rapport sur l'application des mesures fiscales présenté par notre rapporteur général en juillet dernier le soulignait d'ailleurs : pour les retraités, les mesures concernant les ménages, qui portent sur la taxe d'habitation et la CSG, seront globalement défavorables jusqu'en 2020 et vont faire 3,2 millions de perdants.

J'appelle l'attention de notre commission sur la nécessité de réfléchir très précisément aux modalités de compensation de cet impôt. L'encadrement des politiques de taux et d'abattement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale risque de fragiliser les finances de nombreuses collectivités, car si le mécanisme du dégrèvement est pérennisé, il conduira inévitablement à des pertes de ressources pour les collectivités, comme c'est le cas aujourd'hui avec les compensations d'exonération des impôts locaux, qui sont en diminution tendancielle. Les associations d'élus que j'ai reçues sont partagées quant aux ressources à mobiliser pour compenser la suppression totale de la taxe d'habitation que vous avez confirmée. Je ne peux que relayer leurs inquiétudes.

Concernant la taxe foncière, les montants de dégrèvements contentieux et gracieux resteront très élevés en 2019, du fait du nombre significatif de transactions immobilières réalisées au cours des dernières années que les services de la publicité foncière ne sont toujours pas en mesure de régulariser. Les avis d'imposition sont donc envoyés aux anciens propriétaires, qui bénéficient ensuite d'un dégrèvement. Il semble donc nécessaire de résoudre très vite le problème.

**M. Christophe Jerretie.** Les remboursements et dégrèvements sont un point très important pour le budget de l'État et des collectivités locales. Ils représentent 130 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien. D'importantes réformes sont engagées sur chaque programme,

qui ont été détaillées par notre rapporteure spéciale. Nous devons maîtriser collectivement ces sujets et répondre aux inquiétudes qui peuvent éventuellement exister chez les collectivités, les entreprises et la population, car notre rôle est d'aboutir à des réformes cohérentes et intéressantes.

Je pense que nous devons, au sein de cette commission, anticiper toutes les craintes, notamment quant à la réforme de la taxe d'habitation, dont nous pourrions débattre au cours de l'examen de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Chaque fois que nous prendrons une décision sur les dégrèvements des exonérations ou des abattements, dans l'hémicycle ou au sein de cette commission, il sera essentiel de bien en mesurer les tenants et les aboutissants, car les remboursements et dégrèvements s'élèvent déjà à 135 milliards d'euros. Le remboursement de la taxe d'habitation va commencer, et il est nécessaire d'étudier ces remboursements et ces dégrèvements, qui peuvent être revus à la baisse sur certains sujets.

Cette intervention générale vient conforter les éléments évoqués par la rapporteure spéciale : il n'est pas question de majorité et d'opposition dans ce débat, il s'agit d'un sujet important, d'un montant de 135 milliards, ne l'oublions pas.

**M. Marc Le Fur.** Notre collègue a parfaitement raison d'évoquer les difficultés constituées par les acomptes, et je l'en remercie. Nous allons verser un peu plus de 5 milliards d'euros à nos compatriotes, qui seront le reflet des informations dont disposaient les services fiscaux à partir de l'année 2017 : la déclaration des revenus pour 2017 effectuée en 2018. Quelques mois après, une partie de cette somme sera redemandée aux contribuables, quand l'administration fiscale disposera de la déclaration d'impôts effectuée au titre de l'année 2018.

Dès la fin de l'été 2019, les contribuables seront sollicités pour une partie du remboursement de ces acomptes touchés en janvier ou février, c'est bien cela ?

**Mme la rapporteure spéciale.** Au dernier trimestre 2019, les indus seront réclamés. Il ne faut pas effrayer tout le monde, cela va concerner une minorité de Français, ceux qui ont des crédits pérennes, par exemple de garde d'enfants ou de services à domicile, et qui, en 2018 et 2019, mettent fin à une partie de ces dépenses car l'enfant rentre à l'école ou parce qu'ils décident de réduire leur recours à l'aide ménagère à domicile. Il va y avoir quelques indus, mais cela ne va pas concerner des millions de personnes, peut-être quelques milliers.

**Mme Cendra Motin.** J'ai bien entendu les demandes des différents groupes concernant ces indus, et les problèmes de perception d'acomptes de crédits d'impôt indus. Cela fait partie des sujets sur lesquels je commence mon long travail de conviction auprès de Bercy afin de trouver une solution technique qui permette de réduire au maximum ces indus, afin qu'ils ne portent pas sur les ménages.

**Mme la rapporteure spéciale.** J'insiste sur les contentieux, et je vous invite à lire le rapport de Mme Louwagie et de M. Grau. C'est un très bon rapport, très fouillé, qui donne parfois le vertige en mesurant les risques non maîtrisés concernant certaines décisions.

Je tiens remercier publiquement la DGFIP et la direction du budget, qui ont répondu à l'ensemble de mon questionnaire, ou presque.

**Mme Véronique Louwagie** Je remercie la rapporteure spéciale pour son rapport. Je partage sa remarque sur le vertige que peuvent causer les chiffres concernant les contentieux,

il peut être illustré par le montant des provisions pour risques dans les comptes de l'État au 31 décembre 2017 : 25 milliards d'euros.

J'ai une question sur les acomptes concernant les réductions d'impôts et les crédits d'impôts que les Français commenceront à percevoir en janvier 2019. Ces acomptes versés à hauteur de 60 % en janvier 2019 portent, si cela est contemporain, sur les dépenses effectuées à partir de 2019. Si tel est le cas, cela veut dire que la régularisation interviendrait en 2020. Si la régularisation intervient à la fin de l'année 2019, cela veut dire qu'elle s'effectue sur la base des dépenses effectuées en 2018, qui seront communiquées à l'administration fiscale au printemps 2019. En revanche, si ce sont des versements d'acompte effectués en janvier 2019 sur les réductions d'impôt et crédits d'impôt de 2019, la régularisation n'interviendrait qu'en 2020, puisque communication ne serait faite de ces réductions et crédits d'impôt 2019 qu'au printemps 2020, lors de l'établissement de la déclaration de revenus. Est-il possible de lever les doutes sur ces différentes périodes ?

**Mme la rapporteure spéciale.** Pour que les choses soient claires, je me propose d'interroger très précisément la DGFIP sur ce point, et la réponse sera intégrée dans le rapport.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Pour illustrer ces propos, je rappelle aux apôtres de la contemporanéité cette phrase de Turgot, citée par Edgar Faure : « *Le véritable but de la politique est en quelque sorte de prévoir le présent.* »...

#### **Article 39 et état B**

*La commission adopte les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements, non modifiés.*

\*

\* \*

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

Réunion du mardi 23 octobre 2018 à 21 heures

*Présents.* - M. Jean-Louis Bourlanges, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Olivier Damaisin, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, M. Olivier Gaillard, Mme Perrine Goulet, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. François Cornut-Gentille, M. Joël Giraud, M. Stanislas Guerini, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, M. Philippe Vigier