

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

63^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mercredi 14 novembre 2018

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

1. **Projet de loi de finances pour 2019** (p. 11981)

SECONDE PARTIE (SUITE) (p. 11981)

Gestion des finances publiques et des ressources humaines (p. 11981)

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mme Valérie Petit, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mme Corinne Vignon, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales

M. Michel Castellani

M. Belkhir Belhaddad

M. Jean-François Parigi

Mme Sarah El Haïry

M. Hervé Saulignac

M. Philippe Gomès

Mme Sabine Rubin

M. Jean-Paul Lecoq

M. Xavier Paluszkiwicz

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

M. Daniel Labaronne

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État

M. le président

Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (état B) (p. 11997)

Amendements n^{os} 1447 rectifié, 1835, 1836, 2508

Après l'article 77 (p. 12003)

Amendements n^{os} 2506, 2507, 1834

Mission « Action et transformation publiques » (état B) (p. 12004)

Amendements n^{os} 1445 rectifié, 313, 1446, 2531

Mission « Crédits non répartis » (état B) (p. 12007)

Amendement n^o 1837

Mission « Régimes sociaux et de retraite » (état B) (p. 12007)

Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (état D) (p. 12008)

Après l'article 84 (p. 12008)

Amendement n^o 143 rectifié

Amendements n^{os}, 2526 et 2528 (sous-amendement), 2509 rectifié, 144

Compte d'affectation spéciale « Pensions » (état D) (p. 12010)

Mission « Remboursements et dégrèvements » (état B) (p. 12010)

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 12010)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

Seconde partie (suite)

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 (n^{os} 1255, 1302).

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits relatifs aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Action et transformation publiques », « Crédits non répartis » et « Régimes sociaux et de retraite », « Remboursements et dégrèvements », ainsi que des crédits relatifs aux comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Pensions » (n^o 1302, annexes 25, 26, 27, 35 et 37 ; n^o 1305, tome IV ; n^o 1307, tome II).

La parole est à M. le ministre de l'action et des comptes publics.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État – cher Olivier –, mesdames et messieurs les rapporteurs spéciaux, mesdames les rapporteuses pour avis, mesdames et messieurs les députés, venus si nombreux ce soir (*Sourires.*),...

M. Jean-Paul Lecoq. La nuit a été dure, monsieur le ministre, à cause du Gouvernement !

M. Gérard Darmanin, ministre. On me l'a dit, monsieur le député, mais vous constaterez que le ministre des comptes publics a toujours des nuits difficiles entre septembre et décembre – et je les partage souvent avec vous.

Olivier Dussopt et moi-même avons le plaisir de vous présenter les crédits des différentes missions portées par le ministère de l'action et des comptes publics. J'en profite pour saluer le travail des différents rapporteurs et rapporteuses pour

avis de ces missions qui, comme chaque année, ont effectué une analyse sans concessions des moyens financiers consacrés à ces politiques publiques.

Il ressort de vos travaux l'absolue nécessité de transformer l'État en profondeur, et notamment de transformer ses missions pour répondre aux défis et aux mutations auxquels fait face le service public d'aujourd'hui. Ce besoin est latent dans chacun de vos rapports, qu'il s'agisse de définir la fonction publique de demain – qu'évoquera tout à l'heure Olivier Dussopt –, de redessiner l'architecture des grandes administrations de réseaux que sont les douanes et la Direction générale des finances publiques – DGFIP –, de mieux appréhender la valorisation de l'actif immobilier de l'État ou de repenser la sécurité juridique des contribuables et des collectivités territoriales.

Ces défis et ces mutations sont en effet plus nombreux et plus pressants que jamais. Qu'il s'agisse de la transformation numérique, de l'émergence d'une société de services, du vieillissement de la population, de la survenue du Brexit et de ses multiples rebondissements ou de la simplification de notre fiscalité, tous nous obligent à repenser les missions de nos services publics, qui sont la richesse de la nation.

J'ai le plaisir de constater que vous partagez très largement l'ambition qui consiste, non pas simplement à adapter les structures aux changements, mais à modifier ces structures elles-mêmes. C'est pour cela que le Président de la République et la majorité parlementaire ont été élus.

J'évoquerai tout d'abord les crédits des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Action et transformation publiques », en remerciant leur rapporteur, M. Saint-Martin, d'avoir indiqué que ce budget apportait des réponses concrètes à des interrogations formulées de longue date, notamment par lui-même l'année dernière. Je m'attacherai particulièrement à la révision en profondeur des missions de la DGFIP et de la Direction générale des douanes et des droits indirects – DGDDI –, ainsi qu'à la mise en mouvement de ces deux administrations, qui connaissent une réorganisation très importante et dont je remercie les cadres et les agents de s'adapter à la demande du Parlement et du Gouvernement, notamment pour le fonctionnement de leurs réseaux.

Comme vous avez pu le constater dans ce budget, le Gouvernement consacre d'importants efforts à la modernisation numérique de ces administrations et au développement du partage de données, et a pris des mesures concrètes pour améliorer la qualité de service aux usagers, ce qui fait écho à la loi pour un État au service d'une société de confiance – ESSOC – : ce qui se passe dans les textes se passe aujourd'hui aussi dans les têtes. Dans cet esprit, j'ai réuni le 11 juillet dernier tous les cadres de mon ministère et le referai le 28 novembre, avec Olivier Dussopt, pour suivre cette transformation. J'inviterai, comme je l'ai fait la dernière fois, les parlementaires, notamment M. le rapporteur et le rapporteur du Sénat, à venir échanger avec les cadres de la

DGFIP et de la Direction générale des douanes sur cette transformation, qui sera particulièrement forte au niveau du réseau à partir de cette date.

L'évolution des usages et des outils de travail devrait faciliter la mise en œuvre d'un nouveau schéma d'implantation, que nous appelons la géographie revisitée ou la déconcentration de proximité, en particulier pour la Direction générale des finances publiques. Ce schéma prend davantage en compte l'équilibre des territoires et exprime une volonté d'écouter les attentes des usagers. Ce sera notamment le cas lorsque nous déciderons de sortir une partie importante des effectifs de la fonction publique de l'Île-de-France et des métropoles pour les repositionner dans les territoires ruraux ou dans les villes comptant des quartiers relevant de la politique de la ville. J'aurai l'occasion de faire de premières annonces à ce propos dans la région des Hauts-de-France au début de la semaine prochaine. D'autres transformations plus profondes interviendront pour l'ensemble du territoire, avec cette nouvelle déconcentration de proximité et la réimplantation de fonctionnaires, notamment des finances publiques, dans les territoires ruraux. Nous y associerons, bien sûr, les parlementaires de tous bords politiques qui s'intéressent à ces questions, les organisations syndicales, les élus locaux et, naturellement, les agents eux-mêmes.

J'ajoute, enfin, que je souscris pleinement, monsieur le rapporteur, à votre proposition de donner plus de visibilité aux agents publics par le renforcement des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui sont aujourd'hui trop faibles. Nous y reviendrons, et Olivier Dussopt tout particulièrement. La réorganisation du travail des agents liée aux conséquences des réformes structurelles adoptées doit faire l'objet d'une vigilance accrue de la part du Gouvernement, car la richesse de l'administration, ce sont les femmes et les hommes qui la composent. La disparition de la taxe d'habitation et la mise en œuvre du prélèvement à la source, ainsi que le compte financier unique et la fin du numéraire dans le réseau de la Direction générale des finances publiques illustrent bien ces réformes structurelles.

J'en viens à la gestion des actifs immobiliers de l'État, qui a fait l'objet d'un travail particulièrement pointu de la part du rapporteur, M. Mattei, que je tiens à remercier pour ce travail. Il sait à quel point nous avons souscrit au constat qu'il a fait dès sa nomination au sein de votre assemblée : nous sommes bien parvenus aux limites du modèle consistant à valoriser notre patrimoine par le seul biais de la cession d'actifs. De ce point de vue, je ne peux que souscrire, monsieur le rapporteur, à votre proposition de réfléchir à des dispositifs alternatifs dans le cadre du droit existant, par exemple à un mécanisme d'intéressement susceptible d'inciter les occupants à préserver les actifs dont ils ont l'usage. J'ai d'ailleurs exprimé, notamment, des orientations très claires, en convergence parfaite, monsieur le rapporteur, avec vos recommandations de l'année dernière et de cette année, lors du comité interministériel de la transformation publique du 29 octobre dernier, dont le Premier ministre s'est fait l'écho.

De même, et toujours afin de préserver les recettes du compte d'affectation spéciale – CAS –, le Gouvernement fera droit à votre proposition de mieux encadrer le recours à la décote sur les prix de cession des biens immobiliers de l'État à des collectivités locales, établissements ou opérateurs qui disposent par ailleurs de réserves foncières.

Enfin, je me réjouis que votre rapport mette en avant les efforts consentis par le Gouvernement sur les plans notamment de l'allégement des procédures et de la simplification,

comme nous l'avons fait jadis sur le plan fiscal avec la suppression de très nombreuses taxes à faible rendement, portée dans la proposition de résolution de M. le député Saint-Martin. De fait, monsieur Mattei, vous avez raison de dire que le dispositif des loyers budgétaires dont nous proposons la suppression dans ce projet de loi de finances donnait lieu à des jeux d'écriture qui mobilisaient indûment les administrations sans nécessairement contribuer à une prise de conscience de la valeur patrimoniale des biens occupés. C'était jadis l'esprit du législateur et du Gouvernement et on peut avouer aujourd'hui que cela n'a pas tout à fait atteint les buts recherchés.

J'en viens à la mission « Remboursements et dégrèvements » – qui me donne l'occasion de saluer Mme Pires Beaune –, la plus importante du budget général de l'État en termes de crédits ouverts. Elle est en effet directement affectée par les transformations de notre fiscalité, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du prélèvement à la source, cher au président de séance – sans doute un peu frustré de ne pas pouvoir déposer d'amendements alors qu'il préside ce soir votre assemblée, mais je sais que, de là où il est, il nous regarde et participe au débat – ou du dégrèvement de taxe d'habitation voté par cette majorité, mais elle l'est également par les contentieux, 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, que je voudrais ici saluer pour le travail important qu'il a accompli.

Je vais maintenant, madame la rapporteure, répondre point par point aux interrogations que vous formulez dans votre rapport.

Premièrement, vous évoquez le fait que le dispositif d'acompte de 60 % pour les crédits et réductions d'impôts prévu par l'article 3 du projet de loi de finances présente des risques importants de remboursements. Il est vrai qu'une partie des contribuables sont susceptibles de recevoir l'avance en janvier, parce qu'ils bénéficiaient d'un crédit ou d'une réduction d'impôt en 2017, mais certains d'entre eux n'y seront plus éligibles en 2018. Il faudra donc, au moment de la régularisation de leur impôt, à l'été 2019, leur demander le remboursement de l'avance versée à tort, même si nous avons pris le parti de prendre les crédits d'impôt les plus récurrents, comme les dons aux associations, pour plus de 60 % des contribuables qui font de tels dons.

Par ailleurs, nous ferons de la pédagogie : j'écrirai à tous les contribuables bénéficiaires de l'avance de janvier pour leur expliquer la situation et ils recevront la lettre du ministère de l'action et des comptes publics avant le 15 janvier, c'est-à-dire avant le paiement direct sur leur compte en banque, sans aucune procédure administrative particulière, de ces 60 % de crédit d'impôt. Ceux qui recevront l'avance alors qu'ils ne bénéficient plus de la réduction ou du crédit d'impôt concernés auront donc un avantage de trésorerie temporaire, qui se régularisera au bout de quelques mois. En attendant, ils auront pu, s'ils le souhaitent, placer l'argent sur un compte qui produira quelques intérêts – c'est peut-être ce que feront les directeurs généraux des douanes et des finances publiques s'ils bénéficient de crédits d'impôt dans leur vie personnelle. *(Sourires.)*

Deuxièmement, vous indiquez que les restitutions liées aux contentieux fiscaux, même si elles sont en baisse du fait de l'extinction progressive du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les dividendes, restent très significatives. Cette situation trouve son origine dans l'évolution que connaît le conten-

tieux fiscal depuis une quinzaine d'années. Au-delà des contestations relatives à l'application par l'administration fiscale de la législation, c'est la loi fiscale elle-même qui fait l'objet de contestations. À cet égard, le rôle du juge constitutionnel et du juge communautaire s'est considérablement accru grâce notamment à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la question prioritaire de constitutionnalité, ainsi qu'aux questions préjudicielles devant le juge européen. Comme vous le savez, cette situation induit bien plus fréquemment que par le passé des contentieux en série, aux enjeux considérables pour l'État, du fait du volume de contestations à traiter ou du montant financier en cause. Ces contentieux peuvent se nouer très rapidement après l'adoption de la loi, mais la procédure, qui fait intervenir de multiples juridictions, peut être très longue, ce qui augmente d'autant la charge financière supportée par l'État en cas d'annulation, en raison des intérêts moratoires qui courent sur de très longues périodes.

Troisièmement, vous soulignez, madame, le fait que la suppression de la taxe d'habitation risque d'affaiblir le lien entre le citoyen et impôt, même si j'observe par ailleurs que vous saluez l'intention du Gouvernement en matière de pouvoir d'achat. Je pense, au contraire, que le Gouvernement supprime précisément un impôt obsolète, en parfait décalage avec les capacités contributives de nos concitoyens et qui tendait à renforcer la distance avec le consentement à l'impôt, sujet qui me semble d'actualité. Quand un impôt n'est plus compris parce qu'il ne correspond plus à aucune règle tangible, quand une mère de famille de Tourcoing paie, pour la même surface d'habitation, une taxe trois fois plus élevée qu'un avocat qui gagne bien sa vie à Paris, cette suppression n'affaiblit en rien le lien entre le citoyen et l'impôt, mais le renforce.

À l'issue de cette suppression, nous aurons une fiscalité locale plus juste et plus lisible, et donc un meilleur consentement à l'impôt. Ce sera l'objet du rendez-vous que nous aurons ensemble au mois d'avril ou mai prochain. En effet, le 17 avril prochain, je présenterai, avec Olivier Dussopt, le projet de loi de finances spécifique à la fiscalité locale.

Enfin, M. Dussopt devrait évoquer, dans sa réponse à l'issue de la discussion liminaire sur la fonction publique, des questions relatives à la transformation du projet de loi que nous porterons ensemble à partir de janvier prochain, à la situation financière de l'École nationale d'administration – ENA – et aux réformes des rémunérations des agents. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM et LT.)*

M. le président. Je rappelle que la discussion budgétaire fait l'objet d'une organisation particulière qui contraint chacun, membres du Gouvernement compris. Je vous prie de bien vouloir m'en excuser. En conséquence, monsieur Dussopt, vous ne pourrez pas répondre à l'issue de la discussion liminaire, mais l'examen des amendements donnera l'occasion au Gouvernement d'apporter les réponses qu'il souhaite.

M. Gérald Darmanin, ministre. Ce n'est pas vous qui allez nous reprocher de parler dans l'hémicycle, monsieur le président! *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. 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.

Depuis de longues années, les rapports rédigés par nos assemblées, par nos corps de contrôle, ou par nos corps d'inspection, rappellent les limites du *statu quo*, et soulignent que le maintien de la qualité de service ne pourra se faire qu'au prix d'une profonde réflexion sur l'étendue des missions et sur l'organisation de l'administration. Les avancées ont jusque-là été trop timides. Dans la lignée des recommandations formulées par le comité action publique 2022, ce projet de budget apporte enfin des réponses concrètes.

La simplification de la fiscalité sera poursuivie par la suppression de nombreuses taxes à faible rendement. La gestion de l'impôt sera modernisée par le transfert, de la douane vers la DGFIP, du recouvrement des droits sur les boissons non alcooliques, et d'autres évolutions seront discutées très prochainement. L'objectif annoncé d'une agence unique de recouvrement fait aussi l'objet d'intenses réflexions. L'organisation territoriale des grandes administrations à réseau sera repensée dans une logique de déconcentration des services centraux de l'Île-de-France vers les régions – déconcentration qui vous est chère, monsieur le ministre –, et des métropoles vers les territoires ruraux ou périurbains. La création d'un fonds pour la transformation de l'action publique permettra de s'émanciper d'une logique court-termiste; elle nous donnera la possibilité d'inscrire notre action dans le temps long en accompagnant les transformations par l'investissement.

Monsieur le ministre, le budget que vous nous proposez pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est sincère et cohérent. Les crédits de paiement pour les trois programmes propres à la mission 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, principalement portée par la DGFIP, et partiellement atténuée par la poursuite de recrutements au sein de la douane, en raison de la nécessaire préparation au Brexit – au total, 700 postes de douaniers seront ainsi créés sur trois ans, dont 350 postes en 2019.

Monsieur le ministre, je sollicite néanmoins votre vigilance sur trois points. Premièrement, les dépenses matérielles restent tendues, particulièrement en matière informatique. À la demande de notre commission, la Cour des comptes réalise actuellement une enquête sur ce sujet, et je vous présenterai mes recommandations, en commission, lors du prochain « Printemps de l'évaluation ». Deuxièmement, face à l'ampleur des transformations à mener, il est absolument fondamental, comme vous l'avez vous-même souligné, ce dont je vous remercie, de donner plus de visibilité aux agents publics, tant en matière d'évolution des missions et des métiers qu'en matière d'organisation territoriale des services. Les organisations syndicales que j'ai rencontrées ont insisté sur la nécessité de disposer de programmes pluriannuels de restructuration. Cette demande est légitime; elle doit à mon sens être satisfaite.

Je souhaite aussi appeler votre attention, monsieur le ministre, sur un point précis: l'évolution de l'indicateur de performance relatif au taux de recouvrement des amendes, qui reste faible, et qui a accusé une baisse sensible en 2018

– nous en avons parlé lors du Printemps de l'évaluation. L'administration fiscale n'a fourni à ce jour aucune explication chiffrée sur ce sujet, mais je suis sûr qu'elle le fera très rapidement. Je souhaite connaître les mesures prises pour remédier à cette situation.

L'année 2019 sera celle des premières réalisations concrètes pour la mission « Action et transformation publiques ». Pour son programme « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants », l'année 2018 a consisté en une phase de recensement et de diagnostic du parc existant. Au total, 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement seront ouvertes en 2019 pour permettre le lancement des travaux. Les 200 millions d'euros ouverts en 2018 pour le programme « Fonds pour la transformation de l'action publique » ont été engagés. Des projets à haut potentiel ont été retenus. Vous avez vous-même, monsieur le ministre, présenté les lauréats du deuxième appel à projets, lundi dernier, lors du *GovTech Summit*. Il me paraît important de rappeler que ce fonds doit conserver sa nature interministérielle, et ne pas s'interdire de financer des projets générateurs d'économies structurelles, même lorsque leur valorisation peut s'avérer délicate.

De plus, un nouveau fonds, dédié à l'accompagnement interministériel des ressources humaines, est créé à compter de 2019 dans un programme *ad hoc*, doté de 50 millions d'euros.

Le budget accordé à la transformation numérique de l'État est ambitieux, mais il me paraît nécessaire d'aller plus loin, en renforçant le financement de l'innovation privée au service de la transformation publique.

À la suite de la proposition que j'avais formulée lors du Printemps de l'évaluation, la commission des finances de notre assemblée a adopté un amendement visant à la création d'un fonds public de capital-investissement, destiné à financer en haut de bilan des start-up d'État. Ce fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État, que l'on pourrait appeler FAST, serait doté de 10 millions d'euros de crédits de paiement dès l'année 2019...

M. Gérald Darmanin, ministre. En effet, c'est rapide! (*Sourires.*)

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Nous en parlons tout à l'heure, lors de l'examen des crédits. Monsieur le ministre, changeons de braquet, soyons audacieux, prenons des risques, modernisons l'État français pour des services publics plus efficaces, au plus près des besoins de nos concitoyens, moins chers, et, vous l'avez dit, pour le bien-être de nos agents publics! (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. La parole est à Mme Valérie Petit, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Mme Valérie Petit, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. 206 millions d'euros, ce sont les crédits que le projet de loi de finances pour 2019 propose d'allouer, via le programme 148 « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », principalement à la DGAFP, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, pour mener son action interministérielle en matière de gestion des ressources humaines publiques. 206 millions d'euros, c'est environ 0,05 % du budget. Cela peut sembler relativement modeste pour soutenir

l'action de la DRH de l'État en direction de 5,4 millions d'agents. En tant que rapporteure spéciale, je dirais que ce montant invite, à coup sûr, à une humilité farouche, et qu'il oblige, en matière d'action publique, à une efficacité redoutable.

Mais qu'à cela ne tienne : je crois à l'effet papillon, cette idée selon laquelle il suffit parfois de peu, du battement d'ailes d'un papillon, pour produire de grands effets. L'effet papillon est résumé par cette question fameuse du météorologue Edward Lorenz : « Le battement d'ailes d'un papillon au Brésil peut-il provoquer une tornade au Texas ? »

Un montant de 206 millions d'euros peut-il provoquer une transformation significative de l'action publique ? La réponse est « oui ». Je vais vous dire comment cela peut se produire. Je précise toutefois que je n'ai pas trouvé cette réponse seule. Ces trois derniers mois, j'étais en immersion dans dix administrations aux côtés des agents sur le terrain, pour parler avec les équipes RH de rémunération, de mobilité, de recrutement, de qualité de vie au travail et de formation. Lorsqu'à la fin de mon parcours, le mois dernier, j'ai réuni mes interlocuteurs, nous sommes tous tombés d'accord sur ce qu'attendent réellement les agents publics. Au-delà des problèmes de mobilité, de rémunération ou de réorganisation, en réalité, ils attendent deux choses très simples : de la considération, et du sens donné à l'action publique.

Comment donner de la considération aux agents ? On peut y parvenir en modernisant quatre politiques RH. Il s'agit d'abord de construire une politique de rémunération plus juste et plus incitative, qui reconnaisse l'individu autant que le collectif. C'est pourquoi nous soutenons la décision du Gouvernement de ne pas augmenter le point d'indice pour 2019 au profit d'une remise à plat de la politique de rémunération. L'objectif est de faire de cette politique un vrai levier de motivation et de reconnaissance des agents, levier qu'elle n'est pas aujourd'hui. Nous préconisons également la création de véritables responsables « rémunération et avantages sociaux » au sein des ministères et de la DGAFP.

Ensuite, il faut une politique de formation qui soutienne le développement des compétences des agents. Nous saluons la création par le Gouvernement d'un fonds d'accompagnement interministériel RH. Nous proposons également la mise en place d'un compte personnel de formation, dont le mode de fonctionnement serait commun pour les agents publics et les salariés du privé. Nous encourageons également le Gouvernement à initier une réflexion sur la création d'une agence nationale de type « France compétences » pour la fonction publique, inspirée de France compétences, l'instance de gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Pour donner de la considération aux agents, il faut également une politique de mobilité et de gestion des carrières plus souple et plus personnalisée, qui réponde à leurs nouvelles aspirations. Nous nous félicitons de la création, au sein de la DGAFP, d'une fonction dédiée à la reconversion et à la mobilité des agents de l'État. Nous proposons d'aller plus loin dans la facilitation de la mobilité en associant à la création de la plateforme de l'emploi public une démarche de création de « marques employeurs » de l'État, pour relever les défis du recrutement interne et externe.

Enfin, la considération des agents passe par une politique d'égalité et de diversité qui ferait de l'État un employeur exemplaire. Le Gouvernement poursuit son effort en matière de soutien à la garde d'enfants, qui est une clé pour parvenir à l'égalité entre les hommes et les femmes. Il

négoce un accord ambitieux pour réduire à zéro les inégalités salariales et pour permettre l'accès des femmes aux postes à responsabilités. Cependant, nous tenons à l'alerter sur d'éventuelles mesures qui tendraient à « genrer » les pratiques RH alors que l'esprit du combat pour l'égalité, qui est le combat de tous, hommes et femmes, est bien de reconnaître chacun à sa juste valeur indépendamment de son sexe, et non en fonction de son sexe. Nous plaçons de ce fait pour une politique de diversité et de lutte contre toutes les discriminations beaucoup plus ambitieuse et inclusive.

Comment donner du sens à l'action publique ? C'est l'autre attente des agents publics. Trois acteurs doivent ici se mobiliser. Il s'agit tout d'abord de la DGAFP. Il nous faut une DRH forte, dépositaire de la stratégie RH, capable de faire partager un nouveau référentiel de leadership et d'action publique à l'ensemble des acteurs. Cela implique un renforcement, voire une prééminence, de l'action RH et managériale interministérielle.

Ce sont ensuite les managers et les agents publics qu'il nous faut mobiliser, réunir et valoriser par-delà les administrations et les versants, parce qu'ils sont les premiers hérauts et porte-parole de la transformation publique.

Enfin, bien sûr, il appartient au Gouvernement de se mobiliser, ainsi qu'aux parlementaires, dans cette enceinte et sur leurs territoires. Nous devons savoir répondre à cette question légitime des agents qui demandent pourquoi transformer l'action publique, alors que nous avons souvent le réflexe de ne parler que du comment ou du combien. Si, parmi nous, chacun et chacune savait seulement répondre à la question simple du pourquoi avec une certaine flamme et une certaine conviction, alors nous économiserions des millions d'euros, parce qu'un beau récit sur la transformation qui donne du cœur à l'ouvrage à nos agents vaut bien plus qu'une longue ligne de crédits budgétaires sur le programme 148. Voilà pourquoi je crois à l'effet papillon ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Comme vous le savez, depuis sa création en 2006, le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le levier budgétaire principal de la politique immobilière de l'État dans sa dimension interministérielle. Le projet de loi de finances pour 2019 propose de lui affecter la somme de 581,70 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 483 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, les crédits demandés reculent de 25,42 % en autorisations d'engagement et de 16,97 % en crédits de paiement. Ce mouvement, nettement plus accentué qu'en 2017 et 2018, correspond à la réduction des crédits affectés aux opérations structurantes et de cession. Cela étant, la baisse des crédits affecte l'ensemble des postes de dépenses. Seule l'action « Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état » enregistre une progression.

Au chapitre des recettes, 410 millions d'euros sont attendus. Ces ressources prévisionnelles comprennent 320 millions d'euros au titre des cessions immobilières, et 90 millions d'euros au titre des redevances domaniales. Par rapport aux prévisions de l'exercice en cours, ces montants représentent un recul des ressources du compte d'affectation

spéciale de 29,52 %, conséquence directe de la chute attendue du produit des cessions, qui recule de 34,92 %. Ce produit devrait ainsi accuser un déficit de 73 millions d'euros en 2019, alors que la programmation en cours repose sur le retour à l'équilibre, après le résultat négatif constaté en 2017.

Si ces chiffres ne mettent pas en cause la pertinence de la programmation budgétaire pour 2019, ils doivent nous alerter. Certes, le compte d'affectation spéciale dispose encore d'une trésorerie de 812,4 millions d'euros, et le montant des crédits demandés ne paraît pas incohérent avec l'évolution des besoins de la politique immobilière de l'État, ni avec le rythme des dépenses. Cependant ces chiffres rendent encore plus évidente la fragilité intrinsèque d'un modèle qui assoit depuis plusieurs exercices le financement de l'entretien du patrimoine sur la cession de ses actifs, comme le disait M. le ministre. Les premiers résultats de l'exécution de l'année 2018 confirment cette tendance : le produit tiré des ventes va poursuivre son érosion. Même si toute prévision est par nature aléatoire, nous ne pourrions pas longtemps nous accommoder d'un équilibre financier aussi précaire. Je vous le dis : l'heure des choix approche.

D'un point de vue stratégique, la politique immobilière de l'État s'affermi, comme en témoigne la communication présentée au cours du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, et sa traduction sur tout le territoire aujourd'hui. Ainsi, l'élaboration des schémas directeurs régionaux touche à sa fin, et le travail accompli par les préfets de région devrait aboutir à une stratégie patrimoniale qui permettra de distinguer les actifs ayant vocation à demeurer dans le patrimoine de l'État de ceux ayant vocation à en sortir.

D'un point de vue financier, les progrès de la renégociation des baux rendent crédible le maintien d'un objectif d'économies substantielles. Enfin, les évolutions de la maquette budgétaire favorisent aujourd'hui la mutualisation des crédits.

La suppression des loyers budgétaires acte un allègement supplémentaire des procédures. Cela étant, la juste valorisation des actifs immobiliers au bilan de l'État demeure un enjeu fondamental : nous continuerons à avoir besoin d'indicateurs pertinents. Nous devons aussi réfléchir à un mécanisme d'intéressement susceptible d'inciter les occupants à préserver les actifs dont ils ont l'usage.

Pour l'avenir, il importe de consolider les acquis de la politique immobilière de l'État et de garantir la viabilité de son financement. De mon point de vue, ce projet de loi de finances contribue à ces objectifs : d'abord parce qu'il accorde la priorité aux actions de gros entretien et de réhabilitation, ensuite parce qu'il dégage des moyens en faveur des cités administratives dans le cadre du financement inscrit au programme 348. Je vous appellerai tout à l'heure à voter en faveur de son adoption.

J'ai déposé deux amendements visant à inciter le Gouvernement à répondre à deux exigences. Je crois que nous pouvons ainsi faire œuvre utile.

La première est la préservation des recettes du compte d'affectation spéciale. Un meilleur encadrement du recours à la décote, prenant en considération les réserves foncières dont peuvent disposer les collectivités, établissements ou opérateurs, y contribuerait.

La seconde exigence a trait aux modalités de valorisation du patrimoine public. Vous l'aurez compris : je ne crois pas que la cession soit l'alpha et l'oméga pour atteindre cet objectif. Au contraire, elle me semble plutôt induire une forme d'appauvrissement. La direction de l'immobilier de l'État dit mener depuis plusieurs mois une réflexion sur des modèles alternatifs de valorisation du patrimoine. Sans mésestimer l'ampleur de la tâche, je propose que les pouvoirs publics mettent en commun leur expérience dans ce domaine par le moyen d'un rapport gouvernemental. La réalisation de ce rapport serait confiée à l'une des instances administratives spécialisées dans ces questions. Il pourrait notamment faire l'objet d'une expertise du Conseil immobilier de l'État. Ce rapport permettrait d'évaluer les dispositifs envisageables en l'état du droit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Pour 2019, les crédits dédiés à la mission « Régimes sociaux et de retraite », d'un montant de 6,28 milliards d'euros, évoluent à la baisse.

Le budget consacré aux régimes spéciaux recule de 48 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances l'année dernière. Mais ne nous y trompons pas : les régimes spéciaux ne reviennent pas à l'équilibre. Cette tendance correspond en fait au recul du montant versé à l'ENIM – l'Établissement national des invalides de la marine – pour le régime des marins, ainsi qu'à une forte baisse des dépenses liées aux pensions versées aux bénéficiaires des régimes fermés, dont l'ORTF – Office de radio-diffusion-télévision française – et la SEITA – Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes. Cette baisse est presque mécanique, puisque ces régimes n'accueillent plus de nouveaux cotisants sont en voie d'extinction.

Mais en parallèle, les subventions versées aux régimes de la SNCF – Société nationale des chemins de fer français – et de la RATP – Régie autonome des transports parisiens – continuent d'augmenter fortement. 47 millions d'euros supplémentaires sont prévus en 2019 pour équilibrer ces régimes. La baisse globale affichée sur la mission masque ainsi une hausse sur le programme 198, signe d'un renforcement de l'intervention de l'État.

Ces régimes, vous le savez, peinent à s'autofinancer, puisqu'ils comptent un nombre de pensionnés plus élevé que le nombre de cotisants. Cette situation ne s'améliore pas, malgré les réformes paramétriques de ces dernières années, et pèse toujours davantage sur le montant de la subvention d'équilibre.

Prenons le cas de la SNCF : le montant demandé pour couvrir le besoin de financement de la caisse en 2019 atteint 3,3 milliards d'euros, soit 20 millions d'euros de plus qu'en 2018 et 50 millions de plus qu'en 2017. Mais je m'interroge : cette hausse, en soi significative, suffira-t-elle à couvrir le besoin de financement de la caisse pour 2019 ?

Depuis 2015, les crédits prévus en loi de finances initiale se sont systématiquement révélés insuffisants. En 2016, il a fallu trouver 51 millions d'euros en cours d'année pour le régime spécial de la SNCF, en 2017, 18 millions d'euros. En 2018, il a été de nouveau nécessaire de procéder à l'ouverture de

crédits en cours d'année : c'est l'une des raisons d'être du projet de loi de finances rectificative dont notre assemblée vient d'achever l'examen en première lecture.

Le texte prévoit l'ouverture de 115 millions d'euros de crédits supplémentaires au profit de la caisse de retraite des personnels de la SNCF. Qu'en sera-t-il en 2019 ? Faudra-t-il de nouveau procéder à des ouvertures de crédits en cours d'année ? À ce stade, la caisse fait déjà valoir un écart de 35 millions d'euros entre son besoin de financement pour 2019 et le montant inscrit dans le projet de loi de finances. Je sais, monsieur le ministre, qu'il est difficile de prévoir avec exactitude les besoins de ces régimes, mais pourquoi cet écart entre le besoin exprimé par la caisse et le montant prévu par le projet de loi de finances ?

Quant à la caisse de retraite des personnels de la RATP, le montant alloué pour 2019 atteint 736 millions d'euros, soit 27 millions d'euros de plus qu'en 2018. C'est le signe que le déséquilibre démographique du régime s'accroît. Non seulement le nombre prévisionnel des pensionnés de la RATP augmente de plus de 6 % en 2019 par rapport à 2018, mais le nombre de cotisants recule en raison de la baisse des embauches sous statut à la RATP.

Voilà les raisons de l'augmentation des crédits sur le programme 198. Cette augmentation est toutefois modérée puisque – je le rappelle – le taux de revalorisation des pensions est limité, pour l'année 2019 comme pour l'année 2020, à 0,3 %. Si le taux de revalorisation avait été égal à l'inflation, le montant des dépenses se serait encore alourdi de 110 millions d'euros.

J'en viens aux dépenses retracées dans le compte d'affectation spéciale « Pensions ». Vous le savez, 94 % des crédits de ce compte d'affectation spéciale financent les pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires civils et des militaires, 3 % financent les pensions des ouvriers d'État, et les 3 % restants financent des rentes et allocations viagères dont l'État est redevable au titre d'engagements historiques.

En 2019, les dépenses prévisionnelles de pensions de la fonction publique d'État s'établissent à 55,36 milliards d'euros. C'est 600 millions d'euros de plus qu'en 2018, compte tenu de l'augmentation prévue du nombre de retraités de la fonction publique en 2019 – soit plus de 24 000 nouveaux pensionnés. Cette augmentation semble importante, mes chers collègues, mais elle reste modérée par rapport à la moyenne de progression des dépenses observée ces dernières années. En outre, les recettes prévisionnelles pour 2019 sont suffisamment élevées pour assurer un solde excédentaire.

La situation est plus compliquée pour le régime d'assurance vieillesse des ouvriers d'État. Le nombre de pensionnés de ce régime recule, mais pas autant que l'effectif des cotisants. En effet, depuis 2010, le nombre d'ouvriers d'État a été divisé par deux ; il diminue de 10 % chaque année. Dès lors, les recettes de cotisations salariales et patronales couvrent à peine 20 % des dépenses. L'équilibre de cette section du compte d'affectation spéciale est donc assuré par l'augmentation de la subvention versée par les autres missions budgétaires, selon les effectifs d'ouvriers d'État qui y sont rattachés. Cette subvention atteint 1,4 milliard d'euros en 2019, soit 72 % des recettes affectées à ce régime.

Le solde prévisionnel du compte d'affectation spéciale à la fin d'année 2019 reste ainsi excédentaire, à 1,5 milliard d'euros. L'obligation d'équilibre assignée aux comptes d'affectation spéciale par la loi organique relative aux lois de finances est donc respectée.

Pour conclure, je dirais que ce budget est raisonnable. Certes, il comporte des dépenses en hausse, mais cette hausse est maîtrisée, notamment grâce à la revalorisation modérée des dépenses de pensions décidée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. J'émettrai donc un avis favorable sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

En tant que rapporteur spécial chargé des crédits relatifs aux régimes spéciaux de retraite, je suis par ailleurs avec attention les travaux relatifs à la réforme des retraites en cours. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. La mission « Remboursements et dégrèvements » est la plus importante du budget général de l'État en volume. Pour l'année 2019, les crédits de cette mission, qui sont exclusivement évaluatifs, s'établissent à 136 milliards d'euros, soit 33 % des recettes fiscales brutes. Cela représente une augmentation nette de 16 milliards.

La mise en œuvre du prélèvement à la source conduira au versement d'une avance de trésorerie sur certains crédits d'impôts. La majorité précédente avait prévu cette avance. La majorité actuelle en étend le champ et en augmente le taux : c'est une bonne chose pour le contribuable. Le total des avances est évalué à 5,6 milliards d'euros. Ce dispositif est important, car il amortira les potentiels effets négatifs du prélèvement à la source sur la trésorerie des ménages. Je m'en félicite.

J'ai bien noté, monsieur le ministre, qu'un courrier sera adressé aux bénéficiaires pour appeler leur attention sur le risque de prélèvement indu en cas de changement de situation : c'est, là aussi, une bonne chose.

La deuxième évolution notable est liée à la progression du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80 % des ménages. Ce dégrèvement sera porté en 2019 à 65 % du montant de la taxe d'habitation due. Son coût total, sur l'année, est évalué à 7,1 milliards d'euros.

Ma position sur cette réforme n'a pas changé. Redonner du pouvoir d'achat aux contribuables est une intention louable. Mais c'est pour moi une erreur de le faire par la suppression de la taxe d'habitation. En effet, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, cette mesure affaiblira le lien entre le citoyen et l'impôt et déstabilisera les budgets locaux. Or ceux-ci financent les services publics locaux, auxquels les Français sont très attachés. Sans compter que les modalités d'une compensation pérenne aux collectivités ne sont, à ce jour, pas arbitrées, ce qui inquiète légitimement les élus.

En 2018, l'application du dégrèvement est globalement conforme aux prévisions : 59,7 % des foyers en bénéficieront, pour un coût total de 3,16 milliards d'euros, soit un gain moyen de 160 euros par ménage environ.

Mes chers collègues, j'appelle votre attention sur trois points. Premièrement, comme je l'ai indiqué l'année dernière, la part des ménages qui seront dégrévés ou exonérés de taxe d'habitation en 2020 sera très variable selon les communes. Par exemple, dans ma circonscription – la deuxième du Puy-de-Dôme –, la part de foyers ne bénéficiant pas de la réforme ira de 3 % à 41 %.

Deuxièmement, suite à la polémique ouverte en octobre au sujet des hausses de taux de taxe d'habitation, il me paraît important de rappeler que, dans l'ensemble, au-delà de certaines situations particulières, l'utilisation du levier fiscal par les communes a été raisonnable en 2018. Les communes à avoir augmenté les taux des impôts locaux ont été moins nombreuses qu'en 2017 : les hausses de taux des impôts locaux n'ont concerné que 20 % de la population, et sont dans l'ensemble modérées. La hausse des taux et la modification éventuelle du régime des abattements représentent au total 30 millions d'euros, pour 60 % des contribuables – somme à comparer aux 3,16 milliards d'euros de dégrèvements.

Troisièmement, monsieur le ministre, l'Assemblée a adopté, dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances pour 2019, un amendement du Gouvernement n° 2574, que nous n'avions pas examiné en commission, qui permettra aux 380 000 ménages bénéficiaires d'une prolongation d'exonération de taxe d'habitation au titre du dispositif de sortie en sifflet lié à la fin de la demi-part des veuves de bénéficier également d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public. Cet amendement permettra aussi à 40 000 ménages supplémentaires de bénéficier de ces mêmes mesures.

Je m'interroge sur le revenu fiscal de référence moyen de ces 40 000 foyers. Il est de 41 500 euros, soit deux fois le revenu fiscal de référence moyen des 380 000 foyers concernés. Par ailleurs, le coût net de cet amendement gouvernemental s'élève à 77 millions d'euros, et sera supporté aux trois quarts par les collectivités locales – information dont nous ne disposons pas lors du débat sur l'amendement. Pouvez-vous la confirmer ce soir, monsieur le ministre ? Qui plus est, ce problème se posera à nouveau l'année prochaine : les collectivités locales devront-elles, encore une fois, assumer le coût de cette mesure ?

Enfin, concernant les dépenses associées aux contentieux fiscaux, la dépense est en baisse, en raison de la fin des contentieux liés à la taxe à 3 % sur les dividendes. Nous devons toutefois rester attentifs sur deux points. Par une décision récente, le 4 octobre dernier, relative au contentieux dit du précompte mobilier, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour manquement. 600 millions d'euros ont été prévus en 2019 à cet effet. L'évaluation du coût potentiel de ce contentieux a-t-elle été revue à la hausse – ou à la baisse – compte tenu de cette décision ?

Concernant le contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité, la CSPE, les premiers remboursements pourraient atteindre 100 millions d'euros sur l'année 2019. Comment l'administration s'organisera-t-elle non seulement pour traiter les 14 000 recours, mais aussi – et surtout – les 55 000 demandes en attente ?

M. le président. La parole est à Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Au début de l'année prochaine, le Parlement examinera le projet de loi de réforme de la fonction publique. Plus qu'une réforme, il s'agira de mener à bien une véritable transformation de l'action publique, fruit d'une longue concertation menée depuis près d'un an par le Gouvernement avec l'ensemble des organisations représentatives au sein des trois versants de la fonction publique. Qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines et du développement de la contractualisation, de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, du renforcement du dialogue social ou encore des politiques de rémunération des agents publics, tous les sujets importants ont fait – ou font encore – l'objet de discussions approfondies qui serviront de fondements à ce texte que nous examinerons dans les prochains mois. En tant que législateurs, nous assumerons, mes chers collègues, une responsabilité décisive : déterminer le cadre global dans lequel nos services publics vont devoir fonctionner afin de répondre dans les meilleures conditions possibles aux attentes croissantes qu'expriment nos concitoyens. Loin des clichés et des fausses évidences, la fonction publique n'est pas un bloc monolithique rétif au changement ; elle sait déjà s'adapter à l'évolution des réalités sociales et économiques, aux exigences légitimes d'efficacité et même d'efficience, ainsi qu'à un impératif d'ouverture que personne ne doit mésestimer. Mais aujourd'hui, ces enjeux nécessitent de redéfinir un cadre général permettant de répondre précisément et concrètement à l'ensemble de ces défis.

À l'occasion de l'examen de ce projet de loi de finances pour 2019, j'ai souhaité cette année, en tant que rapporteure pour avis de la commission des lois sur le programme « Fonction publique », m'intéresser plus particulièrement au thème du management. Il m'est en effet apparu que ce sujet transversal regroupe l'essentiel des questions cruciales que soulève le devenir de la fonction publique. Le management n'est pas un concept réservé à ce que l'on appelle péjorativement « la technocratie » : c'est une réalité du quotidien dans tous nos services publics de proximité, celle à laquelle sont confrontées chaque jour des centaines de milliers d'agents publics, notamment dans la fonction publique territoriale, qui exercent des fonctions d'encadrement technique ou intermédiaire. Or être un bon manager ne se décrète pas et ne s'improvise pas. Cela s'apprend. Dans cette perspective, j'ai formulé plusieurs préconisations afin de renforcer la formation au management de l'ensemble des agents publics en situation d'encadrement, quel que soit leur domaine d'activité ou leur niveau hiérarchique. Lors de votre audition par la commission des lois, vous avez, monsieur le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, pris plusieurs engagements qui vont dans le bon sens. Tout d'abord, vous avez confirmé la détermination du Gouvernement à respecter l'objectif de 10 000 apprentis sous contrat au sein de la fonction publique chaque année. Le projet de loi de finances prévoit à cet effet de redéployer les crédits dévolus au financement de l'apprentissage dans la fonction publique, soit environ 30 millions d'euros, vers l'ensemble des programmes pilotés par chaque ministère afin de simplifier la gestion financière du recours aux apprentis. Il est évidemment indispensable de s'assurer que l'enveloppe financière globale affectée à l'apprentissage en 2019 ne diminuera pas. Vous vous êtes également prononcé en faveur d'une réflexion sur la mise en place de passerelles afin d'intégrer des apprentis comme agents contractuels de la fonction publique : j'y suis évidemment favorable et j'espère que nous aurons l'occasion d'en discuter lors de l'examen du futur projet de loi.

L'ouverture de la fonction publique à la diversité des talents, des profils et des parcours constitue bien sûr une priorité au cœur de la transformation de l'action publique. Cette priorité se décline à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle concerne les 5,5 millions d'agents publics qui travaillent dans les trois versants de la fonction publique, car la mobilité entre les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière doit être encouragée, la diversité des expériences acquises au service de l'intérêt général étant une force pour nos administrations, nos collectivités et nos hôpitaux. De plus, cet objectif d'ouverture a vocation à se matérialiser dans le recrutement des fonctionnaires par concours, car c'est une voie d'accès éminemment méritocratique, qui consacre les seuls « talents et vertus » des candidats comme le proclamait dès 1789 la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Mais force est de constater que les concours internes et le troisième concours de certaines écoles de la haute fonction publique, je pense ici à l'ENA, souffrent d'un déficit de sélectivité, notamment renforcé par une forme d'autocensure de la part de nombreux candidats potentiels. Des moyens existent pour remédier à ces problèmes, et leur impact budgétaire serait résiduel comparé aux bénéfices dont l'État et les collectivités territoriales pourraient tirer profit. Enfin, l'ouverture de la fonction publique implique évidemment de développer le recours aux contractuels ; la mobilité entre le secteur public et le secteur privé n'est pas un gros mot, c'est déjà une réalité pour des millions de femmes et d'hommes dont les carrières se nourrissent d'expériences diverses, et il s'agit aujourd'hui de favoriser cette mobilité en posant des règles claires et justes qui permettront d'adapter le cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique aux enjeux du XXI^e siècle.

Nous ne devons pas avoir peur du changement. La fonction publique dispose de toutes les qualités et de toute la créativité nécessaire pour réussir sa transformation. De multiples initiatives issues du terrain contribuent tous les jours à moderniser le service public, j'en ai fait état dans mon rapport pour avis. Elles sont le signe évident que tous les acteurs de terrain, les associations et les administrations sont mobilisés pour relever les nombreux défis auxquels la fonction publique est confrontée, tels que la dématérialisation des procédures et plus généralement la révolution numérique. À ce titre, la modernisation de nos structures de formation, qu'il s'agisse de la formation initiale ou continue, représente un levier d'action indispensable au succès de la fonction publique que nous appelons toutes et tous de nos vœux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

Mme Michèle de Vaucouleurs. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Corinne Vignon, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.

Mme Corinne Vignon, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. Pour la deuxième année consécutive, j'ai l'honneur de vous présenter mon rapport sur les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ». J'ai choisi de m'intéresser aux droits conjugaux et familiaux de retraite, dans l'optique de l'évolution systémique de nos quarante-deux régimes de retraites vers un régime universel de retraite à points. Il me tenait à cœur de montrer que, loin d'être une menace pour les dispositifs existants, la transition vers ce nouveau système pouvait être une chance de les recentrer sur leurs objectifs, voire de les compléter par l'émergence de nouvelles solidarités.

S'agissant tout d'abord des droits conjugaux de retraite, il faut rappeler qu'il n'est absolument pas question de remettre en cause le principe même de la réversion ! Celle-ci est en effet trop utile à la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes : elle porte la pension moyenne globale des femmes à 75 % de celle des hommes, alors que, sans la réversion, la pension moyenne de droit direct des femmes n'en représenterait que 60 %. Cependant, il sera nécessaire d'adapter les modalités de la réversion dans le nouveau système, sur une période de transition très longue, afin de simplifier et d'harmoniser les treize modèles d'attribution existants dont la complexité nuit à la prévisibilité des droits pour les assurés. Une très large majorité des personnes que j'ai auditionnées appellent de leurs vœux une convergence des règles de réversion dans le cadre d'une réforme qui tienne compte des évolutions de la nuptialité et des modèles familiaux : est-il légitime ou non de subordonner la réversion à une condition d'âge, de ressources, de durée de mariage ou de non-remariage ? Si l'universalisation des règles de réversion est essentielle, elle ne doit pas, de mon point de vue, conduire à l'abandon d'un autre principe : celui des réversions au profit des orphelins.

M. Gilles Lurton. Je suis d'accord avec vous !

Mme Corinne Vignon, rapporteure pour avis. Ce dispositif existe aujourd'hui dans les régimes de la fonction publique, de la SNCF, des marins et des mines, et il serait certainement intéressant d'envisager sa généralisation pour les 500 000 orphelins que compte notre pays. Le coût de cette mesure pourrait être raisonnable, sachant que, pour l'ensemble de la fonction publique d'État, les dépenses au titre des réversions au profit des orphelins ont représenté l'an dernier moins de 100 millions d'euros, sur une masse totale de ces pensions d'environ 55 milliards d'euros. Une telle généralisation serait bien la preuve que le passage à un système de retraite à points n'est pas synonyme d'un alignement par le bas et peut être une occasion de faire émerger des solidarités nouvelles.

Il pourrait en être de même s'agissant des droits familiaux de retraite, qui sont utiles à la réduction des inégalités sociales et des écarts de pensions entre les femmes et les hommes. En effet, les majorations de durée d'assurance, dites « MDA », accroissent le montant des pensions féminines d'environ 10 % et l'assurance vieillesse des parents au foyer, dite « AVPF », d'environ 5 %. Mais aujourd'hui, ces dispositifs sont peu cohérents entre eux et aboutissent à ce qu'un enfant n'ouvre pas les mêmes droits à la retraite selon que l'on est fonctionnaire ou salarié du privé. Ces droits familiaux ne sont par ailleurs plus adaptés à leurs objectifs initiaux : les MDA qui permettent l'acquisition de deux à huit trimestres par enfant s'avèrent inéquitables et parfois inutiles du fait de l'allongement des carrières féminines. Quant aux majorations de pension pour enfants, étant proportionnelles au revenu, elles accentuent les inégalités au profit des hommes en général et des pères aisés de familles nombreuses en particulier. Transformer demain les droits familiaux actuels en attributions de points au titre des enfants permettrait aux Français de gagner en équité et en prévisibilité, car ils connaîtront, au moment du fait générateur, la contrepartie des points qui leur seront attribués au titre de la solidarité.

Enfin, comme cela a été le cas en Allemagne, cette réforme systémique pourrait faire naître de nouveaux droits familiaux : je pense tout particulièrement aux proches aidants, majoritairement des femmes, qui sacrifient tout ou partie de leur activité professionnelle pour soutenir une mère en perte d'autonomie ou un fils en situation de handicap. Vous le savez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire

d'État, les aidants ne doivent pas subir la double peine en devenant les deuxièmes victimes de la maladie des aidés. Ainsi, soutenir une réforme sécurisant la pension des aidants familiaux qui font le choix du cœur au détriment de leur carrière me semble correspondre au vrai projet de société français,...

M. Gilles Lurton. Cela a déjà été fait !

Mme Corinne Vignon, rapporteure pour avis. ...celui qui place en son système de retraite le lien fraternel qui unit les citoyens les uns aux autres : la solidarité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. le président. Nous en venons aux porte-parole des groupes.

La parole est à M. Michel Castellani, pour le groupe Libertés et territoires.

M. Michel Castellani. Disons-le d'entrée : l'on constate une baisse des crédits du programme 148 « Fonction publique » par rapport à 2018. Cela est certes dû à un effet de périmètre, avec le transfert des crédits relatifs à l'apprentissage vers d'autres programmes ministériels à hauteur de près de 30 millions d'euros, mais ne constitue pas pour autant un bon présage pour l'avenir. Mais l'État continuera en 2019 à favoriser l'apprentissage, et même à développer l'accès au troisième concours au profit des apprentis, ce dont on ne peut que se réjouir !

Je souhaiterais évoquer, dans le programme 148, la formation des futurs cadres supérieurs via l'ENA et les IRA, les instituts régionaux d'administration. Le projet de réforme porté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique inquiète, vous le savez, les personnels concernés, les élèves ainsi que les élus locaux. Sur la forme, sans aucun bilan de la réforme de 2007 des IRA et sans aucune concertation, le Gouvernement semble s'engager dans une refonte complète du dispositif sur la base d'intuitions ou de préjugés. Dans une recherche de qualité, il aurait mieux valu, indiscutablement, partir d'un diagnostic étayé, faisant état des points forts et des voies de progrès de la formule actuelle.

M. Bertrand Pancher. Eh oui !

M. Michel Castellani. Sur le fond, cette réforme balaie un modèle qui a fait ses preuves au profit d'une nouvelle architecture articulant une formation composée exclusivement d'enseignements en école avec, *in fine*, une période dite probatoire dont les contours juridiques ne sont pas consolidés. Le modèle robuste qui mixait des enseignements innovants dans les instituts avec une pratique réelle en administration est abandonné alors que, je l'ai dit, il avait largement fait ses preuves. Associant de façon dynamique enseignements et apprentissages, il rendait en effet les néo-attachés opérationnels dès leur prise de poste. Briser ce lien fait courir le risque majeur d'une formation hors sol et ne permet plus une évaluation des compétences de chaque stagiaire. Je tiens à alerter le Gouvernement sur les conséquences économiques et sociales de la réforme pour une ville comme Bastia.

M. Bertrand Pancher. Ah oui ! C'est bien ! Le Gouvernement est alerté !

M. Michel Castellani. Ce projet entraînerait, c'est même son objectif premier, une diminution des effectifs de stagiaires présents dans cette ville. Je vous demande clairement, monsieur le ministre, d'apporter la garantie gouvernementale

du maintien de l'IRA de Bastia et de ses effectifs en équivalents temps plein, cette requête valant aussi bien du côté des personnels de l'institut que de celui des élèves recrutés. Vous devez prendre en compte l'intérêt immédiat et fondamental des territoires en général, et en tout cas de celui de Bastia en particulier.

Concernant l'ENA, plutôt que d'envisager une réforme structurelle de redressement, vous vous bornez à une trop facile politique du rabot. Vous ne proposez en effet qu'une réduction de la durée de la scolarité, la poursuite de la diminution des effectifs des personnels, des efforts de gestion immobilière ainsi qu'un recentrage de la formation continue : ce discours nous semble insuffisant.

La nécessité de la formation des cadres supérieurs de la fonction publique d'État n'est contestée par personne.

Toutefois, nous ne pouvons que rejoindre une large partie de l'opinion quant au sentiment qu'elle éprouve à l'égard des cadres sortis de cette école, en qui elle voit les membres d'une caste déconnectée de la réalité.

Nous appelons donc à une réforme de cette formation comportant un véritable volet territorial, international et entrepreneurial.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, s'inscrit dans le cadre bien plus large de la réforme de la fonction publique que vous entendez mener.

En effet, la baisse des effectifs ne peut être une fin en soi, et personne ne peut remettre en cause la nécessité d'augmenter les postes dans les hôpitaux comme dans bien d'autres services publics.

Je souhaite à ce propos m'élever fortement contre les projets de réorganisation des perceptions dans les zones rurales à propos desquels je citerai, concernant la Corse, Aléria, et, une fois de plus, Bastia, ou Saint-Florent.

Enfin, je ne peux achever mon propos sans vous dire combien les retraités ressentent durement la politique que vous menez à leur égard.

À la SNCF et à la RATP, pour ne prendre que ces exemples, les retraites n'ont pas été revalorisées en 2018, et elles ne le seront pas plus en 2019, alors même que la subvention d'équilibre augmentera cette année de 50 millions d'euros : comprenez qui pourra.

En conclusion, si au sein du groupe Libertés et Territoires nous partageons votre désir de modernisation de la gestion publique, nous nous interrogeons fortement, monsieur le ministre, sur les moyens que vous utilisez pour y parvenir. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LT.)*

M. Bertrand Pancher. On a bien fait de rester ce soir !

M. Gérald Darmanin, ministre. Vous êtes du même groupe ? *(Sourires.)*

M. le président. La parole est à M. Belkhir Belhaddad, pour le groupe La République en marche.

M. Belkhir Belhaddad. La mission « Régimes sociaux et de retraite » finance les subventions d'équilibre de l'État à divers régimes spéciaux de retraite qui se trouvent aujourd'hui dans l'impossibilité de s'autofinancer.

Si, comme nous l'ont indiqué nos collègues rapporteurs Corinne Vignon et Olivier Damaisin, les différents programmes subissent des hausses et des baisses pour des raisons structurelles, soit qu'ils arrivent à extinction, soit que leur évolution soit liée à une hausse ou à une baisse démographique, force est de constater que nous nous trouvons dans le contexte particulier de la transformation annoncée de notre système de retraites.

Je profite de cette occasion pour remercier notre collègue Corinne Vignon pour avoir attiré notre attention sur les droits familiaux et conjugaux à la retraite.

Les derniers sondages réalisés nous éclairent sur la place qu'occupe, chez les Français, la question des retraites, ainsi que sur leurs attentes et sur leurs craintes quant à la future réforme.

Le financement de la retraite arrive en tête des préoccupations pour une grande majorité, c'est-à-dire pour près de 80 % d'entre eux.

En outre, 70 % d'entre eux estiment qu'ils sont mal informés et 40 % craignent de ne pas toucher de pension.

Par ailleurs, 31 % des Français âgés de moins de trente-cinq ans assurent préparer leur retraite dès à présent en ouvrant un contrat d'assurance-vie ou en investissant dans l'immobilier, alors que 44 % des cinquante ans et plus n'anticipent pas leur départ.

Si 66 % des Français sont résignés face à la nécessité de la réforme des retraites, ils sont 80 % à considérer que modifier l'âge légal, la durée des cotisations ou leur montant, ainsi que celui des pensions, ne suffira pas à assurer la pérennité du système.

Conscients du défi qui nous attend, les Français jugent indispensable de repenser plus largement le système en simplifiant les organisations, en réduisant les coûts de fonctionnement et en fusionnant les régimes.

Ils restent cependant également très attachés aux principes d'égalité et de solidarité.

Le Président de la République l'a inscrit dans son programme : chaque euro cotisé donnera les mêmes droits, quels que soient le moment où il a été versé et le statut de celui qui a cotisé.

Si les mesures qui tendent vers plus d'égalité entre les différents statuts de cotisants sont plébiscitées par les Français, ils restent également attachés aux dispositifs de solidarité.

Dans la concertation avec les partenaires sociaux et avec les citoyens, menée grâce à une plateforme ouverte depuis le mois de mai et jusqu'au mois de décembre 2018, le travail vers la convergence des régimes spéciaux a été lancé.

Si un système universel remplacera les quarante-deux régimes existants dans les secteurs privé et public, l'âge légal de départ à la retraite restera fixé à soixante-deux ans.

Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, a confirmé vouloir harmoniser les différents systèmes en affirmant : « qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, d'un salarié ou d'un indépendant, s'ils gagnent la même somme d'argent pendant quarante ans, ils auront la même retraite ».

La tâche est immense en vue de répondre aux enjeux de justice sociale, d'égalité des droits et de pérennité du système et de son financement, tout en conservant un modèle à la française.

Bien sûr, nous aurons à faire face à l'immobilisme ainsi qu'à ceux qui, bien qu'ils disent en permanence que tout va mal, ne veulent rien changer.

M. Gilles Lurton. C'est qui ?

M. Belkhir Belhaddad. Bien sûr, nous aurons à faire face à l'instrumentalisation politique, car quand on est dans l'opposition, il ne saurait y avoir de bonne réforme.

Bien sûr, nous avons – et nous aurons – à faire face au saucissonnage qui n'appréhende la réforme que par le petit bout de la lorgnette, au lieu, comme nous le faisons, de l'évaluer dans son ensemble, ainsi qu'au jeu du qui perd perd qui nous oppose les uns aux autres.

Mes chers collègues, si le défi que nous devons relever n'est pas insurmontable, il requiert que chacun d'entre nous, que chaque Français, comme nous tous, fasse collectivement, dans un dialogue permanent, que ce nouveau système de retraite soit durable et qu'il assure l'avenir de nos futurs aînés dans l'égalité des droits, mais aussi dans la nécessaire solidarité. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

M. Gilles Lurton. Un beau discours, bien nourri !

M. le président. La parole est à M. Jean-François Parigi, pour le groupe Les Républicains.

M. Jean-François Parigi. La mission budgétaire « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dont nous discutons aujourd'hui traduit les évolutions et les enjeux qui s'imposent à notre administration, et plus particulièrement à celle de Bercy.

Ces enjeux sont nombreux et obligent ladite administration à revoir l'ensemble de ses missions, de son organisation ou encore de ses systèmes d'information.

S'agissant de l'enjeu de la dématérialisation d'abord, la généralisation de la déclaration en ligne comme du paiement dématérialisé, censée améliorer le service à l'utilisateur, et cela au moindre coût pour l'administration, est une avancée incontestable.

Toutefois, monsieur le ministre, l'année dernière, à cette même période, je vous avais fait part de mon inquiétude au sujet de ces personnes pour lesquelles l'accès à internet n'est pas aussi évident que pour vous et moi.

Je note à ce sujet votre volonté de conclure « un partenariat avec un ou plusieurs réseaux de proximité pour permettre à des publics plus fragiles de pouvoir continuer à utiliser du numéraire pour payer leurs créances ».

Pourriez-vous nous préciser qui, précisément, pourra en bénéficier, et selon quelles modalités ?

L'autre enjeu majeur pour l'administration fiscale cette année est celui du prélèvement à la source. Il s'agit d'un mode de prélèvement auquel, comme vous le savez, nous sommes opposés, et qui suscite encore aujourd'hui de nombreuses incertitudes chez nos concitoyens.

Monsieur le ministre, la confiance des contribuables envers votre administration est déterminante dans le consentement à l'impôt.

Aussi, est-il normal que cette année encore, la DGFIP soit la direction générale qui supporte le plus grand nombre de suppressions de postes ? Face aux éventuels bugs et anomalies générés par le prélèvement à la source, il nous faudra en effet des agents réactifs pour répondre aux questions des Français.

M. Gérald Darmanin, ministre. On croirait entendre le président Woerth.

M. Jean-François Parigi. Rappelons que l'année dernière, l'administration fiscale a déjà dû absorber la suppression de 1 500 ETP sur les 35 000 supprimés depuis 1990.

Si ces suppressions participent à l'absolue nécessité de réduire la dépense publique, il ne faudrait pas qu'elles se fassent au détriment du service à l'utilisateur ou de la lutte contre la fraude fiscale.

À ce sujet d'ailleurs, le développement d'outils de *data mining* et d'intelligence artificielle est une bonne chose, car il facilitera les opérations de contrôle par l'identification d'anomalies ou de schémas frauduleux, ce qui favorisera la lutte contre la fraude fiscale à laquelle notre groupe est si attaché.

Pour conclure sur cette mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », je note le souhait du Gouvernement d'élaborer une nouvelle organisation territoriale des services, ce que vous appelez, monsieur le ministre, une démarche de déconcentration de proximité.

Que peut bien être la déconcentration de la déconcentration ? Quelles tâches comptez-vous transférer des grands centres urbains vers les territoires oubliés de votre politique ?

S'agissant maintenant de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », une note pointe la gestion catastrophique de l'immobilier de l'État, un patrimoine qui serait démesuré, obsolète, non adapté au besoin, non géré et non optimisé.

Selon la Cour des comptes, le modèle d'autofinancement aurait atteint ses limites et le coût exponentiel de ce parc immobilier – représentant quelques 100 millions de mètres carrés – deviendra très vite insoutenable pour nos finances publiques.

Il faut donc agir vite, car l'État a depuis trop longtemps délaissé l'entretien de son patrimoine immobilier, qu'il n'arrive même plus à céder.

Il semble que le manque de compétences comme d'outils de gestion de la Direction de l'immobilier de l'État y soit pour quelque chose.

Mme Émilie Chalas, rapporteure pour avis. C'est une caricature.

M. Jean-François Parigi. La même note pointe en effet « une connaissance du parc médiocre, une dépense immobilière colossale, non maîtrisée, à la structure profondément opaque, des moyens budgétaires inadéquats et mal affectés » ou encore « une incapacité de l'État à valoriser ses actifs par incompetence, par choix stratégiques inefficaces et par méconnaissance des projets locaux des collectivités ».

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. Je ne peux le croire.

M. Jean-François Parigi. Que préconisez-vous donc, monsieur le ministre, pour une meilleure gestion du parc immobilier de l'État ?

Beaucoup de questions restent donc en suspens.

Vous comprendrez donc que, sans réponses précises de votre part aux questions qu'appellent ces missions, le groupe Les Républicains s'abstiendra sur le vote de ces crédits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

M. le président. La parole est à Mme Sarah El Haïry, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

Mme Sarah El Haïry. Cette mission s'inscrit dans un des grands chantiers du quinquennat : la maîtrise de la dépense publique et son efficacité.

Le groupe MODEM et apparentés salue la simplification de la fiscalité – entreprise dès la première partie du projet de loi de finances – qui a conduit à la suppression de nombreuses petites taxes à faible rendement, à l'instar de la taxe farine dont nous demandions déjà la suppression l'année dernière.

Il convient également de constater qu'au sein du projet de loi de finances pour 2019, la masse salariale représente 28,4 % du budget général de l'État, soit 131,7 milliards d'euros.

L'importance de ce montant reflète l'importance du nombre de personnes qui sont derrière ces chiffres bruts. Si ces derniers demandent une gestion maîtrisée et efficace, ils nous imposent également une vision humaine et progressive.

La visibilité des agents publics doit être, comme le demandent les organisations syndicales de la fonction publique, prise en compte afin de permettre aux changements opérés d'être anticipés et préparés par tous.

Or parmi les grands chantiers qui nous attendent figure la réforme des retraites. Il conviendra d'être particulièrement attentif, lors des discussions sur cette réforme, à la structure de rémunération des fonctionnaires, afin que celle-ci soit connectée avec la réforme des retraites à venir.

En effet, si le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutient l'ambition du Président de la République de mettre en place un système plus juste, plus lisible et plus simple, cette réforme inquiète nécessairement les Français, qui craignent de voir leur retraite s'avérer moins élevée qu'elle aurait pu l'être.

Les réformes des retraites conduites ces vingt dernières années ayant mis en lumière la problématique des régimes anciens, qui ne sont plus en phase avec la réalité économique actuelle de notre pays, la réforme suppose une harmonisation des régimes existants.

Il convient cependant, avant tout, de s'assurer qu'elle consolidera les droits existants et qu'elle ne les déconstruira pas.

Nous devons donc accompagner la transition tout en protégeant ses bénéficiaires pour que cette réforme soit l'occasion de redonner un nouveau souffle à la solidarité entre les générations de notre pays.

Il ne faut pas, en revanche, qu'elle contribue à l'accroissement des inégalités ou à la précarisation d'une partie de la population.

Le nouveau système se doit d'être universel et transparent, afin de mettre fin aux inégalités existant entre public et privé qui font que deux personnes ayant travaillé pendant le même nombre d'années pour le même salaire ne touchent pas la même pension.

Cette situation n'est aujourd'hui plus acceptable.

Cependant, les concertations et discussions qui ont été mises en place avec les personnes concernées sont nécessaires afin que le nouveau système soit réellement juste, et qu'il ne rende pas la fonction publique et ses rémunérations moins attractives.

Le groupe MODEM et apparentés soutient également le financement, au sein du programme 148 « Fonction publique », des fonds prévus pour le financement de la formation des fonctionnaires et de l'action sociale interministérielle.

En effet, le droit à la formation professionnelle est aujourd'hui primordial.

Il permet en effet aux fonctionnaires de s'adapter aux nouveaux enjeux auxquels ils sont à l'évidence confrontés chaque jour, d'évoluer professionnellement tout en maintenant ou en augmentant leur niveau de compétence, et donc de pouvoir saisir de nouvelles opportunités.

Cette mesure démontre une nouvelle fois, après l'adoption de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel par notre assemblée le 25 juillet dernier, que la formation professionnelle est bien la priorité de notre majorité.

C'est notamment la formation qui permettra de conserver un haut niveau de service public tout en réduisant le nombre d'agents.

Le groupe MODEM tient aussi à saluer, une nouvelle fois, la volonté de sincérisation du budget, qui se traduit ici par l'application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, aux termes duquel le plafond des autorisations d'emplois ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois. Il s'agit de mettre en cohérence ce plafond et les crédits alloués aux dépenses de personnel. Cette mesure de bonne gestion budgétaire nous permettra d'avoir une vision plus réaliste, donc plus juste, des emplois de l'État, et de les suivre au plus près afin d'adapter les moyens aux besoins réels.

Pour toutes ces raisons, le groupe MODEM et apparentés votera bien entendu les crédits de la présente mission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour le groupe Socialistes et apparentés.

M. Hervé Saulignac. Avant d'aborder les sujets de fond relatifs à cette discussion budgétaire, j'aimerais, en préambule, revenir sur l'organisation de l'examen de la seconde partie du PLF. Les commissions élargies ne constituaient certes pas un dispositif optimal, je crois que cet avis est partagé sur tous les bancs. Mais je pense pouvoir dire que les modalités retenues pour le projet de loi de finances pour 2019 sont, elles aussi, loin d'être optimales.

La douzième discussion budgétaire, qui nous occupe ce soir, en est l'illustration parfaite. Elle regroupe en effet, sans aucune cohérence entre les sujets, cinq missions budgétaires et deux comptes d'affectation spéciale. Ce soir, nous devons jongler entre les pensions gérées par l'État, les régimes de retraite subventionnés, la politique immobilière de l'État, la réforme de l'action publique, le recouvrement des recettes, les politiques de formation des fonctionnaires, la définition du niveau des crédits non répartis ou encore l'évaluation des remboursements et dégrèvements.

Pour rappel, les commissaires aux lois ont examiné pour avis le seul programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ; les commissaires aux affaires sociales, eux, ont examiné les deux comptes d'affectation spéciale, et les commissaires aux finances, en toute logique, la totalité de cette discussion budgétaire, mais au cours de deux réunions distinctes. Reconnaissons qu'il reste des perspectives d'amélioration pour l'examen de la seconde partie du PLF.

J'en viens au fond, en me concentrant sur quelques sujets précis. Sur la mission « Remboursements et dégrèvements », ma collègue Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, a déjà dit l'essentiel. Sur les autres missions, le groupe Socialistes et apparentés a déposé quatre amendements.

Alors que la date de mise en œuvre du Brexit approche et que la perspective d'un *hard Brexit* est de moins en moins à exclure, nous considérons que le plan de recrutement de douaniers supplémentaires pour 2019 n'est pas suffisant. Nous proposons donc de porter ce recrutement à 150 équivalents temps plein supplémentaires l'an prochain.

Ensuite, les scandales de fraudes et d'optimisations fiscales à grande ampleur continuent de faire la une des journaux. J'en veux pour preuve les récentes révélations, parues dans *Le Monde*, à propos de la fraude sur les dividendes. Ces révélations n'ont malheureusement pas suscité l'attention médiatique qu'elles méritaient. Nous proposons donc d'augmenter les moyens humains de la direction des grandes entreprises à hauteur de 136 équivalents temps plein, afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale, que l'on ne peut décemment déléguer à des journalistes d'investigation.

M. Jean-Paul Lecoq. Heureusement qu'ils sont là quand même !

M. Hervé Saulignac. Autre sujet : la réforme du compte épargne temps – CET – des agents publics. Lors du rendez-vous salarial de l'été dernier, le Gouvernement a annoncé une revalorisation de 10 euros du montant des jours monétisés au titre du CET – montant jusque-là inférieur au coût réel d'une journée de travail –, en même temps qu'une baisse du seuil de déclenchement de vingt à quinze jours. Ainsi, les agents qui accumulent les jours non travaillés mais ne les compensent pas en repos, notamment par nécessité de service, pourront plus facilement les monétiser, et ce à un prix plus avantageux. C'est une bonne chose.

Toutefois, le montant des crédits fléchés vers le financement de la réforme du compte épargne temps indique qu'elle ne s'appliquera pas aux agents de la fonction publique hospitalière. Ceux-ci seraient pourtant les premiers gagnants de la réforme, dont nous proposons donc de renforcer le financement, afin qu'elle puisse s'appliquer à tous les versants de notre fonction publique.

Enfin, nous demandons au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur l'indemnité de résidence des fonctionnaires. Cette indemnité, actuellement attribuée en fonction du lieu d'affectation, est proportionnelle au traitement indiciaire, et son taux dépend de la zone de résidence administrative. Mais ce zonage, devenu obsolète, ne permet pas de compenser les écarts de coût de la vie, en particulier en Ile-de-France et dans les zones les plus tendues.

En outre, l'indemnité de résidence est aujourd'hui dépendante du lieu de travail et non du lieu de résidence effectif. Elle ne tient donc pas compte du coût réel du logement pour l'agent public. Lors de l'examen du PLF pour 2018, le sujet avait été renvoyé au rapport du comité « Action publique 2022 ». Ce rapport n'ayant pas été publié, notre amendement vise à relancer le débat.

Je souhaite donc que nous débattions de tous ces sujets et que l'on y prête une oreille attentive. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Gomès, pour le groupe UDI, Agir et indépendants.

M. Philippe Gomès. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » rassemble les crédits de l'essentiel des effectifs du ministère de l'économie et des finances. Pour 2019, son budget s'élève à plus de 10 milliards d'euros en crédits de paiement et à un peu moins de 11 milliards en autorisations d'engagement, soit une baisse, respectivement, de 3,9 % et de 1,7 % par rapport à 2018.

La mission marque un objectif affiché de baisse des dépenses de fonctionnement et des effectifs, laquelle a vocation à s'accompagner d'une hausse de l'efficacité des services. Cette volonté s'inscrit dans la continuité de la trajectoire engagée l'année dernière pour redéfinir les politiques publiques, dans le cadre du comité action publique 2022.

Le seul programme dont les crédits sont en hausse est le programme 302, « Facilitation et sécurisation des échanges », notamment avec la création de 250 emplois supplémentaires dans les filières de surveillance et de dédouanement, afin d'anticiper le Brexit.

Avec 8 milliards d'euros alloués à la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, l'État s'engage résolument pour une meilleure efficacité dans la lutte contre la fraude douanière et fiscale. Si nous saluons ici la volonté manifeste du Gouvernement de réduire les dépenses publiques, nous demandons qu'une vigilance particulière soit portée aux capacités du personnel à atteindre, avec des effectifs réduits, les objectifs qui lui sont fixés.

Par ailleurs, cette mission s'inscrit dans un vaste chantier de transformation de l'action publique et de renouvellement de la relation entre l'usager et le service public, à travers des mesures comme le droit à l'erreur ou le guichet unique. Cette politique passe par un investissement dans le numérique, lequel doit garantir une amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et de l'efficacité. Le développement de la dématérialisation doit aller de pair avec un aménagement numérique effectif du territoire : notre groupe y est très attaché, car il y va de l'égal accès de l'ensemble de nos concitoyens au service public.

Par un amendement à la première partie du PLF pour 2019, monsieur le ministre, nous avons proposé une réflexion sur la réforme de la fonction publique, laquelle doit être de grande ampleur : je sais que vous y êtes

attaché. Cette réflexion, le groupe UDI, Agir et indépendants en avait déjà fait état à l'occasion du PLF pour 2018, et nous la regardons toujours comme primordiale. Compte tenu des sommes en jeu, une véritable réforme du statut et de la rémunération des agents est essentielle pour accompagner la maîtrise de la masse salariale publique. Pouvez-vous nous éclairer sur la vision du Gouvernement sur ce sujet, central, qu'est la transformation du statut de la fonction publique ?

Enfin, dans le cadre du programme action publique 2022, vous aviez présenté plusieurs chantiers prioritaires, parmi lesquels l'amélioration de la qualité du service public, avec comme principe directeur, je cite, « la déconcentration de proximité ». Nous nous en félicitons, et souhaitons que cet engagement se concrétise dans les mois ou les années à venir. La déconcentration de proximité est bien sûr un axe majeur du développement de notre administration dans les territoires et les quartiers.

Sous réserve de ces quelques interrogations, le groupe UDI, Agir et indépendants votera les crédits alloués à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

M. Gérald Darmanin, ministre. Merci, monsieur le député !

M. Michel Lauzzana. Bravo !

M. le président. La parole est à Mme Sabine Rubin, pour le groupe La France insoumise.

Mme Sabine Rubin. Dans cette discussion budgétaire fourre-tout, j'évoquerai trois missions – dont la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » –, lesquelles pâtissent de l'obsession austéritaire qui désorganise profondément le cœur des services de l'État. J'aimerais toutefois, au préalable, revenir sur quelques formules employées en commission par mes collègues de la majorité. Elles me semblent brillamment illustrer, en effet, cette « novlangue » qui nuit à l'intelligibilité de nos débats.

Ainsi, la suppression de milliers d'emplois dans les finances publiques, dont nous entretenait M. Saint-Martin, s'intègre, je cite, dans un « schéma d'emplois ». Ne s'agit-il pas plutôt d'un « schéma de licenciements » ? Autre perle de « novlangue » qui devrait marquer les annales parlementaires : la priorité de votre majorité est, je cite encore, de « donner de l'air à l'investissement informatique disruptif, audacieux et risqué ». Malgré des études de lettres et un goût pour l'analyse des textes, je dois avouer ne rien comprendre à cette enfilade de termes. Ils traduisent sans doute cette « pensée complexe » qui, décidément, m'échappe.

En revanche, j'ai parfaitement saisi le propos introductif de Mme Motin en commission, qui annonçait : « Parmi les grands chantiers du quinquennat, il en est un qui nous tient tous à cœur : la maîtrise de la dépense publique et son efficacité. » Eh bien non ! La « maîtrise de la dépense publique » – entendez sa baisse – ne nous tient pas particulièrement à cœur, à nous, députés de la France insoumise. Et nous sommes des millions, dans ce pays, à penser qu'il faut cesser de « moderniser l'action publique », c'est-à-dire de supprimer des postes dans des services publics déjà laminés, cesser d'opérer des « choix structurants » qui, j'en suis sûre, ne manqueront pas d'être « disruptifs ».

Disruptif ! Qu'est-ce qui est disruptif, par exemple ? La performance, qui doit désormais être davantage intégrée aux rémunérations des agents ? Le culte de l'individualisme ?

La casse des droits collectifs ? La mise en compétition des agents entre eux ? Je regrette, on ne dirige pas un pays comme une entreprise.

Pensez-vous, d'ailleurs, que nous serons « performants », comme vous dites, pour lutter contre la fraude fiscale si l'on saigne le service public fiscal ? L'année dernière, vous avez supprimé 1 600 équivalents temps plein ; cette fois, c'est une baisse de 1 862 postes qui est annoncée. Pensez-vous qu'ainsi, nous serons « performants » pour améliorer la compétitivité de nos entreprises, comme vous le souhaitez, lesquelles font face au maquis fiscal et administratif ? Ces baisses dans le service des impôts des entreprises, en effet, toucheront directement les PME, avec 833 postes supprimés, lesquels s'ajoutent aux 636 postes de moins en 2018. Ce sont autant d'agents en moins pour accompagner les TPE dans leurs démarches et leurs calculs fiscaux.

Ces baisses auront aussi un impact pour l'appui dont bénéficient les collectivités territoriales, avec, en ce domaine, 464 emplois en moins. Rappelons que Bercy supporte largement la politique d'austérité des précédents gouvernements : depuis 2002, cette administration a d'ores et déjà perdu le tiers de ses effectifs. C'est le cœur même des fonctions régaliennes de l'État qui est ainsi mis à mal.

J'en viens à la mission « Crédits non répartis ». Permettez-moi, mes chers collègues, d'insister sur son programme 552, particulièrement révélateur de votre politique court-termiste.

Il s'agit du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles ». Personne n'ignore les récentes conclusions du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – GIEC –, qui sonnent l'alarme sur les conséquences dramatiques du réchauffement climatique en cours. Et personne ne met plus en doute la multiplication des événements climatiques qui résulte de ce réchauffement. Si ces événements sont imprévisibles en détail, nous n'en devons pas moins nous y préparer mieux. Or les 124 millions d'euros alloués au programme sont clairement insuffisants : les seuls moyens d'urgence déployés face à l'ouragan Irma représentaient près de 163 millions d'euros et plus de 3 000 agents et bénévoles avaient été requis sur le terrain.

M. Gérald Darmanin, ministre. Et vous êtes pour les « gilets jaunes » : il faudrait savoir...

Mme Sabine Rubin. Je conclurai en évoquant la mission « Action et transformation publiques ». Créée en 2018, elle a pour fonction non seulement d'accompagner la politique de détricotage de notre État, en réduisant le nombre de fonctionnaires, mais aussi de mettre en marche la *start-up nation* et en œuvre le fantasme technico-bureaucratique du Gouvernement. Le programme « Fonds pour la transformation de l'action publique » ne retient en effet que des projets portant sur les big data, l'intelligence artificielle, la dématérialisation des demandes, le *machine learning* pour Météo France, du cloud pour l'enseignement supérieur et la recherche... Une administration de machine pour des administrés transformés en robots, voilà ce que vous appelez la modernité !

C'est un bel habillage pour une politique budgétaire qui semble surtout inspirée par un titre de Balzac : *La Peau de chagrin*.

M. Gérald Darmanin, ministre. Là, c'était plutôt *Une ténébreuse affaire*...

Mme Sabine Rubin. C'est *La Comédie humaine* !

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq, pour le groupe de la Gauche démocrate et républicaine.

M. Jean-Paul Lecoq. Bienvenue dans l'hémicycle, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement ! Nous aurions pu y passer ensemble la nuit blanche qui nous a emmenés jusqu'au petit matin aujourd'hui : nous vous avons attendu longuement...

M. Marc Fesneau, ministre chargé des relations avec le Parlement. Il y aura d'autres occasions !

M. Jean-Paul Lecoq. Je souhaite centrer mon propos sur l'état très inquiétant de la Direction générale des douanes et des droits indirects, la DGDDI. Le budget des douanes est totalement contradictoire : il est question, en prévision du Brexit, d'embaucher 700 douaniers sur trois ans, nous dit-on, dont 350 dès 2019...

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Absolument.

M. Jean-Paul Lecoq....tout en supprimant 100 postes de douaniers, dans la continuité de la suppression de 6 000 postes en vingt ans. Le chiffre de 700 douaniers suggère que les besoins sont nettement sous-estimés, ce qui est très grave et sera lourd de conséquences.

Vous le savez, messieurs les ministres, monsieur le secrétaire d'État, le Brexit pose un gigantesque problème frontalier. La façade maritime française partage avec le Royaume-Uni une frontière directe – que jouxte ma circonscription –, mais également un très grand nombre d'entrées aériennes et terrestres : des espaces aussi différents que la gare du Nord à Paris, les ports de Dieppe, de Roscoff, de Ouistreham, la gare de Marne-la-Vallée et tous les lieux où des compagnies aériennes ont des lignes reliant la France au Royaume-Uni. D'ici quatre mois à peine, il faudra donc des bureaux de douane dans tous ces lieux pour que la frontière française ne soit pas entièrement réduite à une passoire. Mais les bureaux de contrôle ne sont même pas encore construits et les contrôles à venir seront effectués par des fonctionnaires qui n'auront pas les moyens humains de faire le travail.

Alors que le résultat du vote sur le Brexit a été connu le 24 juin 2016, rien n'a été fait par l'État pour anticiper ce qui allait se passer. Depuis, nous avons voté deux projets de loi de finances pour rien, et ce n'est qu'au troisième, alors que nous sommes dos au mur, qu'il est question d'embaucher des douaniers.

M. Gérald Darmanin, ministre. Cela a déjà été fait l'année dernière...

M. Jean-Paul Lecoq. Voilà qui sent la précipitation. Finalement, les 300 emplois qui vont être pourvus en 2019 ne feront que compenser les sous-effectifs, de sorte que l'augmentation du nombre de postes liée au Brexit ne permettra pas de remédier à la faiblesse des douanes françaises.

La situation douanière dans nos ports, dont Le Havre, entraîne par ailleurs un grave défaut de fiabilité du fait d'un manque criant de matériel et de personnel : ce sont moins de 0,5 % des 2,5 millions de conteneurs qui sont contrôlés. Le fait que les douanes soient en sous-effectif chronique ne permet déjà plus de surveiller les importations et exportations françaises. Nous n'avons au Havre que vingt-cinq contrôleurs, qui peuvent faire environ deux visites par jour et par personne : c'est ridicule au regard des défis du commerce international, des contrefaçons, de la circulation des drogues – comme dans tous les ports d'Europe –, de

tous les autres trafics illégaux. Avec la meilleure volonté du monde, les douaniers sont déjà dans l'incapacité de surveiller correctement les flux commerciaux entre la France et les autres pays.

Le Brexit va conduire à redessiner notre carte douanière pour faire face à l'urgence, ce qui n'aboutira, au bout du compte, qu'à déplacer le problème. Ce n'est pas avec 700 postes supplémentaires en trois ans que la situation va changer ! Ce sont 700 emplois dès l'année prochaine qu'il faudrait pour assurer une remontée en puissance. Un douanier rapporte sept fois plus d'argent qu'il n'en coûte : c'est un investissement qui mérite que l'on y réfléchisse, mes chers collègues !

Le projet formulé par le gouvernement est très en deçà des futurs besoins de notre pays. Il ne faut pas oublier, en effet, que la DGDDI protège les consommateurs lorsque ses agents identifient les contrefaçons et empêchent des produits dangereux pour la santé ou l'environnement, ne respectant pas nos normes, d'être achetés en France. Ce sont donc les consommateurs qui vont finalement pâtir de ce manque de contrôle : ils risquent de tomber sur des produits, notamment des jouets – Noël approche – importés au mépris des normes sanitaires les plus élémentaires applicables dans notre pays.

La douane joue également un rôle auprès des entreprises, puisqu'elle travaille directement avec les acteurs de l'exportation et de la logistique. Nous nous privons donc aussi de la fluidité administrative tant réclamée par les entreprises. Davantage de douaniers, en effet, ce sont davantage de certificats d'exportation vérifiés et signés, donc plus de marchandises qui peuvent circuler, au bénéfice des entreprises françaises. C'est un aspect à propos duquel vous devriez être plus vigilants. La fermeture du bureau secondaire des douanes d'Évreux, par exemple, inquiète énormément les entreprises de logistique de l' Eure, parce que l'obtention de papiers administratifs prendra désormais un temps fou. Ce n'est pas ainsi que l'on rendra nos entreprises compétitives ; tel était pourtant le sens de votre mandat et de votre action.

Au-delà de ces problèmes, le budget pour 2019 demeure trop insatisfaisant pour que les députés communistes du groupe de la Gauche démocrate et républicaine votent les crédits qui nous sont soumis ce soir.

M. le président. Nous en venons aux questions.

Je vous rappelle que la durée des questions et des réponses est fixée à deux minutes.

La parole est à M. Xavier Paluszkiwicz, pour le groupe La République en marche.

M. Xavier Paluszkiwicz. Monsieur le secrétaire d'État, les Françaises et les Français sont attachés au service public, vecteur d'égalité entre les citoyens et entre les territoires. Le service public repose sur le dévouement de ses agents – il nous faut le rappeler ici avec force ; il est donc du devoir de l'État d'accompagner ceux-ci au mieux.

Le Gouvernement a annoncé sa volonté de réformer en profondeur la fonction publique afin d'offrir aux citoyens un service de qualité tout en assumant les objectifs qui sont les nôtres de contention de la dépense publique, ce qui implique, on le sait, de réduire le nombre de fonctionnaires. Nous ne pouvons que saluer cette volonté de modernisation qui tranche, il faut bien le dire, avec l'attentisme des gouvernements précédents.

Pour relever ce défi, nous devons redéfinir le contrat social entre l'État et ses agents. Vous avez déjà esquissé les axes de votre réforme : le développement de la contractualisation, de la rémunération au mérite, ainsi que l'encouragement de la mobilité et de la reconversion. Ce sont autant de pistes prometteuses sur lesquelles il est de notre devoir de vous accompagner.

Les agents du service public ne doivent pas craindre ces évolutions : le fait de redéfinir leurs missions rendra celles-ci plus épanouissantes ; en leur offrant des perspectives de mobilité, on leur ouvrira de nouveaux horizons. Les évolutions que vous laissez entrevoir, monsieur le secrétaire d'État, nous conduiront au service public du XXI^e siècle. Être au service de l'État et de l'intérêt général, en voilà un beau métier ! Pour le préserver, nous devons le faire évoluer.

Pouvez-vous nous faire part de l'état de vos réflexions sur la réforme de la fonction publique ? Comment pouvons-nous, comme membres de la représentation nationale, vous accompagner dans cette démarche ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM et sur quelques bancs du groupe MODEM.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Nous avons ouvert la concertation il y aura bientôt un an, le 1^{er} février 2018, après le comité interministériel de la transformation publique et autour de quatre chantiers décidés par le Premier ministre.

Le premier vise à simplifier le dialogue social sans remettre en cause les droits des agents, pour gagner en fluidité et en réactivité.

Le deuxième porte sur la possibilité, à laquelle vous avez fait allusion, d'individualiser la rémunération des agents, de tenir compte de leur engagement et des sujétions particulières auxquelles ils sont soumis, de recourir à des mécanismes d'intéressement individuels et collectifs, afin de prendre en considération leur capacité à atteindre les résultats fixés par la hiérarchie, l'autorité administrative.

Le troisième chantier a pour objet de donner davantage de liberté aux employeurs en matière de recrutement, afin qu'ils puissent embaucher plus facilement des agents contractuels. Dans ce cadre, nous entourerons de garanties le recrutement des contractuels et améliorerons les conditions d'emploi de ces agents qui sont déjà 1,2 million parmi les 5,4 millions d'agents publics.

Enfin, le quatrième chantier concerne les mobilités, qu'il s'agisse de l'accès à la formation ou de l'accompagnement du reclassement des agents concernés par des restructurations ou des réorganisations de services. Dans tous les cas, nous veillerons à accompagner les agents soit par la formation, soit de manière plus matérielle, afin de garantir le droit au reclassement, le suivi en cas de restructuration et la réussite de la réorganisation des services de l'État.

D'autres chantiers seront ouverts, spécifiques à la fonction publique territoriale ; ils concerneront eux aussi la formation, mais également le temps de travail, sans remettre en cause la durée légale de 1 607 heures par an, mais pour en garantir l'effectivité. Il sera en outre question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction

publique, si les organisations syndicales se prononcent majoritairement en faveur du projet de protocole que nous leur avons adressé il y a quinze jours.

Début 2019, Gérald Darmanin et moi-même vous présenterons un projet de transformation de la fonction publique issu de cette concertation. Le meilleur moyen dont vous, parlementaires, disposiez pour nous accompagner sur cette voie est évidemment de nous faire des propositions d'ici à cette date et d'être à nos côtés lors du débat.

M. le président. La parole est à M. Daniel Labaronne, pour le groupe La République en marche.

M. Daniel Labaronne. Les régimes spéciaux de retraite propres à la RATP et à la SNCF font l'objet du programme 198 de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Le dernier rapport annuel de performances disponible, portant sur l'exécution de l'exercice 2017, précise que la stratégie de l'État depuis 2008 consiste à aligner progressivement leurs paramètres sur ceux de la fonction publique. Les dispositions de la loi de novembre 2010 portant réforme des retraites et celles de la loi de janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites s'inscrivent dans cette perspective.

Ces régimes de retraite ne sont pas directement gérés par l'État, mais par des organismes de sécurité sociale. L'État doit cependant s'assurer de la bonne gestion des différents dispositifs et veiller à ce qu'un service de qualité soit rendu à leurs bénéficiaires, au meilleur coût pour la communauté nationale. C'est l'État, en effet, qui les finance majoritairement.

Compte tenu de ce fonctionnement particulier et du rôle essentiel que joue l'État dans l'équilibre de ces régimes, quelles sont, monsieur le secrétaire d'État, les avancées concrètes obtenues au cours des dix dernières années en faveur de la convergence entre ces régimes spéciaux et ceux de la fonction publique ?

Dans le cadre de la réforme ambitieuse et profonde du système de retraites confiée à Jean-Paul Delevoye, ces avancées permettront-elles de faciliter le dialogue et la mise en œuvre concrète de la réforme de manière à aboutir à un consensus portant sur un modèle juste et équilibré ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Depuis 2008 – vous l'avez rappelé, monsieur le député –, trois grandes réformes ont permis la convergence progressive des règles de calcul de la retraite selon les régimes de la RATP et de la SNCF, d'une part, et le régime de la fonction publique, d'autre part. Ce dernier se rapproche lui-même peu à peu des règles propres au secteur privé.

La réforme des régimes spéciaux survenue en 2008 a notamment permis d'entreprendre l'harmonisation de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein par rapport aux autres régimes – salariés du privé comme fonctionnaires ; d'instaurer les mécanismes de décote et de surcote au sein des régimes spéciaux, afin d'encourager et de récompenser la poursuite de l'activité ; de mettre en extinction certaines modifications de durée qui n'étaient plus justifiées ; enfin, d'indexer les pensions de retraite des régimes spéciaux sur les prix et non plus sur les seuls salaires, depuis 2009. Les réformes suivantes, survenues en 2010 puis en 2014, étaient transversales, communes à l'ensemble des régimes de retraite. Elles ont poursuivi le processus de

convergence en augmentant de deux années l'âge minimum de la retraite dans tous les régimes et en rehaussant la durée de service requise pour l'obtention du taux plein, afin de suivre la progression de l'espérance de vie.

Toutefois, vous l'avez dit, les régimes spéciaux que vous avez cités conservent des spécificités, en particulier les âges minimum de départ à la retraite, plus précoces que 62 ans pour tout ou partie des agents affiliés – 52 ans pour les agents roulants de la RATP et de la SNCF, 57 ans pour d'autres agents de la SNCF.

Plus globalement, l'ensemble des régimes du secteur public présentent la particularité de l'affiliation à un régime de retraite unique, versant une pension fondée sur la rémunération des six derniers mois, et d'un coefficient de liquidation d'environ 75 %, alors que les salariés du secteur privé sont affiliés à deux régimes distincts – un régime de base fondé sur les vingt-cinq meilleures années de rémunération, avec un coefficient de liquidation de 50 %, et un régime complémentaire par points, AGIRC-ARRCO – Association générale des institutions de retraite des cadres, Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés –, qui représente une part considérable de la retraite des cadres – trop souvent oubliée, d'ailleurs, dans les comparaisons entre public et privé.

Dans une certaine mesure, quand on examine ces différents paramètres, les régimes du secteur public peuvent être considérés comme plus simples que ceux du secteur privé. La démarche engagée par le Gouvernement, notamment par le commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, consiste à parvenir à un système de retraites plus simple, plus lisible, avec une harmonisation des règles de quarante-deux régimes de retraite différents, afin d'aboutir à une plus grande simplicité. Les mesures de convergence réalisées depuis 2008 favoriseront l'harmonisation souhaitée par le Gouvernement.

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions.

Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (état B)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », inscrits à l'état B.

La parole est à Mme Sabine Rubin, pour soutenir l'amendement n° 1447 rectifié.

Mme Sabine Rubin. Par cet amendement d'appel, nous proposons de maintenir au même niveau qu'en 2018 les crédits du programme 156, qui concernent les moyens des services fiscaux locaux, ceux qui sont en relation directe avec les particuliers. Il s'agirait à cette fin de prélever des crédits du programme 128, à savoir ceux concernant les services centraux de Bercy.

Je rappelle la diminution de 1 673 emplois prévue pour 2019 après une saignée, en 2018, de 1 600 équivalents temps plein annuel travaillé – ETPT. Comment prétendre lutter contre la fraude fiscale avec une telle coupe claire dans les effectifs de ceux qui sont précisément chargés du contrôle fiscal ? Car, si les services concernés par ces baisses sont ceux chargés d'accompagner les PME, ils sont également ceux chargés du recouvrement et du contrôle des impôts des particuliers.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Avis défavorable. Reste que, par cet amendement d'appel, madame Rubin, vous abordez directement le débat, un débat malheureusement assez dogmatique entre ceux, de votre côté, qui réclament davantage d'agents publics et donc de crédits pour Bercy, et ceux, plus à droite, qui estiment qu'on ne supprime pas assez de postes d'agents publics, qu'on ne fait pas assez baisser la dépense publique. Or ce que nous cherchons, pour notre part, est ce que j'appellerai le juste nombre, les justes crédits, le « juste titre 2 » – le titre concernant les dépenses de personnel –, qui doivent être liés aux besoins réels des administrations et à l'évolution de leurs missions.

Aussi, plutôt que de proposer des amendements visant à annuler des baisses de crédits ou bien à annuler des dépenses de personnel, il me semble plus pertinent d'essayer d'adapter le nombre d'emplois aux nouvelles missions des administrations. C'est en fin de compte ce que propose le programme Action publique 2022 : repenser les services publics par rapport aux usages, le titre 2 ne devant être que la résultante de ce travail et non celui d'une coupe ou d'une augmentation dogmatiques du nombre d'agents publics.

Et, puisqu'il est question de la DGFIP, oui, ses missions évoluent, qu'il s'agisse, bien sûr, du prélèvement à la source, de la suppression progressive de la taxe d'habitation, pour les plus importantes, ou de la suppression de plusieurs petites taxes à faible rendement. Le programme Action publique 2022 prévoit des évolutions de services comme celle consistant à tendre vers le « zéro espèces » dans les trésoreries municipales, ou celle censée améliorer l'efficacité du travail au guichet par la prise de rendez-vous, sans oublier le travail de rapprochement des services territoriaux de recouvrement, comme cela a été rappelé au cours de la discussion liminaire.

Pour toutes ces raisons, logiquement, le besoin d'agents publics au sein de la DGFIP est moindre. Il n'est donc pas question ici, je le répète, de coupes mais d'adaptations.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gérald Darmanin, ministre. Avis défavorable également ; le rapporteur spécial l'a très bien dit : nous n'avons en effet pas la même conception des choses et nous pourrions le constater tout au long de la discussion.

L'organisation de nos débats ne me permet pas de répondre aux orateurs qui se sont exprimés lors de la discussion liminaire, mais j'ai ici l'occasion de dire ce que j'entends... En effet, plusieurs députés m'ont interpellé sur plusieurs sujets, notamment MM. Parigi et Lecoq.

Monsieur Parigi – je vous remercie, au passage, pour vos encouragements –, vous évoquez plusieurs idées qui sont tout de même un peu contraires à celles que défendent votre groupe politique ou de précédents ministres chargés des comptes publics et qui avaient, me semble-t-il, votre faveur et que vous connaissiez parfois bien. Ainsi, M. Copé lui-même prône le prélèvement à la source.

M. Jean-François Parigi. Chacun son opinion...

M. Gérald Darmanin, ministre. J'entends bien, mais je déplorais que le micro-climat de Meaux n'ait pas d'influence en la matière sur le successeur de M. Copé...

M. Jean-François Parigi. Admettez que les uns et les autres puissent penser différemment !

M. Gérald Darmanin, ministre. Certes. Reste qu'il est faux d'affirmer que le prélèvement à la source est une réforme conçue par le Gouvernement ou par le gouvernement précédent puisque le président Giscard d'Estaing, le président Chirac, plusieurs ministres de l'économie et des finances comme Thierry Breton ou, donc, Jean-François Copé, étaient très favorables au prélèvement à la source. Je remercie d'ailleurs M. Copé de l'avoir récemment rappelé.

Ensuite, je ne comprends pas très bien que le président de la commission des finances, M. Woerth, qui appartient à votre groupe politique, nous reproche sans cesse de ne pas supprimer davantage de postes et de ne pas diminuer davantage la dépense publique. On peut certes entendre cette position, assez conforme, au fond, à ce que vous défendez...

M. Thibault Bazin. C'est la position que vous défendiez vous-même il y a deux ans !

M. Gérald Darmanin, ministre. Mais nous diminuons bel et bien la dépense publique et supprimons bel et bien des postes, monsieur le député. Je suis d'ailleurs très heureux de vous avoir sorti de votre torpeur, puisque vous n'étiez pas présent au moment de l'intervention de M. Parigi...

M. Thibault Bazin. Je vous suivais à la télévision !

M. Gérald Darmanin, ministre. Je ne sais pas où vous étiez et cela m'intéresse assez peu (*Sourires*) ; en tout cas vous n'étiez pas dans l'hémicycle au moment où nous en parlions, et c'est dommage car le discours de M. Parigi était équilibré. Et je ne soulignais pas l'incohérence du discours de M. Parigi, mais je le mettais en regard des positions défendues par le groupe politique auquel il appartient – autant que je puisse en juger grâce au bonheur que j'ai chaque soir, depuis de très nombreuses semaines, de siéger ici aux côtés du président Woerth.

Ce qui compte est ce qu'a déclaré le rapporteur spécial et ce qu'il a écrit dans ses rapports de cette année et de l'an dernier : les missions changent et c'est un défi pour la direction générale des finances publiques. Qu'on songe à la suppression de la taxe d'habitation. Je me suis récemment rendu à Poitiers où la moitié des réclamations, dans les trésoreries locales, concernent la taxe d'habitation. Comme dans toutes les villes étudiantes, l'établissement de cette taxe y est difficile : réclamations, dégrèvements, étalements... représentent, j'y insiste, 50 % du temps de travail des agents des finances publiques au guichet. Avec la suppression de la taxe d'habitation nous redonnons du pouvoir d'achat à nos concitoyens, nous rendons la fiscalité locale plus juste et nous libérons du temps pour les agents des finances publiques, temps qu'ils peuvent désormais consacrer au conseil.

Nous innovons quand nous instaurons le compte financier unique en fusionnant le compte de gestion et le compte administratif. Quand j'étais élu, je n'ai jamais compris la vraie différence entre les deux : on passe très peu de temps à examiner le compte administratif – et encore, si l'on a une bonne opposition qui vous titille –, et aucun à examiner le compte de gestion.

Pour ce qui est des expérimentations prévues par le PLF pour les agences comptables, en particulier pour les grandes collectivités locales, elles feront gagner du temps aux agents de la direction générale des finances publiques. On m'a demandé quel réseau serait chargé des expérimentations. Un appel d'offres est prévu à l'horizon 2020-2021. Il s'agira d'un appel d'offres territorialisé afin que de grandes sociétés ne remportent pas tous les appels. Je l'ai déjà indiqué

aux buralistes, confrontés à l'augmentation du prix du tabac – et, avouons-le, il y a plus de buralistes que de trésoreries –, qui sont déjà des agents réalisant diverses démarches pour le compte de l'administration : on peut par exemple acheter un timbre fiscal dans un bureau de tabac.

La Poste, grande entreprise publique, qui dispose de points de contact avec la population beaucoup plus nombreux que n'en ont les trésoreries des finances publiques, doit, pour sa part, faire face à un défi particulier : l'effondrement du trafic du courrier. Elle n'en a pas moins des missions de service public à assurer.

La Poste, les buralistes ou tout autre réseau peuvent ainsi répondre au droit à payer son impôt en argent liquide. En effet, jusqu'à présent, chaque année, les ministres baissaient le montant à partir duquel on peut payer son impôt au guichet : je l'ai fait moi-même, j'ai beaucoup péché, *mea maxima culpa*. (*Sourires*.)

Des vingt-trois décrets du projet de loi de finances pour 2018, c'est le seul que je n'ai pas pris, et je l'assume. J'ai en effet considéré qu'il était des mesures peut-être plus intelligentes à prendre. Avec le directeur général des finances publiques, ici présent, nous nous sommes rendus à Évreux, déplacement très sympathique... Je sais que cette façon pragmatique de faire de la politique vous plaît, monsieur le président, et je vois à votre mine réjouie que vous partagez cette excellente opinion sur les actions du Gouvernement. (*Sourires*.)

M. le président. Je ne peux rien dire, monsieur le ministre. Ce soir, je suis le muet du sérail. (*Sourires*.)

M. Gérald Darmanin, ministre. Pour une fois que cela arrive, monsieur le président, je suis très heureux de votre mine, cela dit avec toute l'amitié que j'ai pour vous et tout le respect que j'ai pour votre fonction.

Je vais donc au guichet de la trésorerie d'Évreux et que se passe-t-il ? Une charmante dame, la guichetière en l'occurrence, nous dit, alors qu'il y a du monde – et l'affluence est parfois un problème alors qu'on attend des réponses ou des paiements –, que le paiement en liquide, c'est la plaie. Nous, nous en sommes très satisfaits, puisque nous avons tous fait voter la diminution du seuil à partir duquel on peut payer son impôt au guichet. « Pas du tout, monsieur le ministre, pas du tout, monsieur le directeur général », nous répond-elle, et je prends à témoin le directeur général des finances publiques qui, lui non plus, ne peut pas s'exprimer et qui, par ailleurs, est toujours d'accord avec son ministre – je suis donc certain de ne pas être contrarié au moment où je vous parle. (*Sourires*.) « C'est la plaie, poursuit la dame, parce que, au moment où nous baissons le montant à partir duquel on peut payer son impôt au guichet, il arrive que les gens viennent deux fois avec des montants différents. » Vous pensez donc prendre une mesure de simplification et, en fait, vous favorisez l'affluence au guichet.

Il faut dès lors savoir changer les missions de l'administration. Ce n'est plus aux agents des finances publiques de récupérer de l'argent liquide, et nous devons aboutir à ce que le rapporteur spécial a appelé le « zéro espèces », qu'on nomme aussi le « zéro numéraire ». C'est la fin de l'argent liquide dans le réseau de la DGFIP, argent liquide qui pose d'ailleurs de nombreux problèmes de sécurité et coûte cher à traiter.

Et, en même temps, il faut comprendre que, dans la ruralité, ou pour des personnes âgées, des gens privés de comptes bancaires ou des individus surendettés, il peut être préférable de payer son impôt avec de l'argent liquide, ou impossible de faire autrement. Or d'autres réseaux que la DGFIP peuvent se charger de cette collecte. C'est grâce à ce genre de transformation de l'une de ses missions que l'administration fiscale pourra mieux accompagner les PME.

Le prélèvement à la source permettra également de simplifier la vie des Français, d'économiser des équivalents temps plein, la DGFIP demeurant la belle et grande administration que tout le monde souhaite et vénère.

Mme Danielle Brulebois. Excellent !

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Je ne suis pas membre de la commission des finances et je saisis l'occasion qui m'est offerte pour vous interroger, messieurs les ministres, sur les monnaies locales qui, je l'espère, sont prises en compte par les perceptions. J'espère que, dans nos régions où elle existe, on peut payer avec une monnaie locale la cantine dans les mairies, ou autres services de ce genre.

Je ne reviendrai pas sur la définition d'une monnaie locale, ceux qui s'y intéressent ont vu combien son existence avait servi le développement de l'Allemagne et de nombreux autres pays – elle existe en Suisse –, combien elle permet un certain « protectionnisme » ou le rayonnement de produits régionaux. Il me semble que l'administration fiscale devrait s'y intéresser et, s'il y a réforme, y intégrer la monnaie locale.

(L'amendement n° 1447 rectifié n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 1835.

M. Hervé Saulignac. Le présent amendement vise à renforcer de 10 %, soit 150 ETPT, les effectifs de la direction générale des douanes et droits indirects – DGDDI – pour les raisons que j'ai invoquées dans mon intervention liminaire. L'année 2019 devrait en effet être celle de l'application du Brexit, dont on ne connaît pas encore les conditions avec exactitude mais qui peut entrer en vigueur sans accord avec l'Union européenne. Nous considérons dès lors qu'il est nécessaire de renforcer les moyens humains de la DGDDI.

À la lecture du bleu budgétaire « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », on apprend que le Gouvernement projette de recruter 700 douaniers pour la période 2018-2020, dont 350 en 2019. Or on apprend également que la création nette d'emplois douaniers en 2019 s'établira en réalité à 250 puisque 100 sont « rendus » au titre du programme Action publique 2022. Nous estimons par conséquent que les recrutements ne couvrent pas les besoins.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. La logique est exactement la même pour la DGDDI que pour la DGFIP. Il s'agit donc, encore une fois, de se concentrer sur le juste besoin d'effectifs. Vous proposez d'ajouter le recrutement de 150 douaniers à une augmentation de 350 ETPT correspondant aux besoins particuliers qu'entraînera l'entrée en vigueur du Brexit. Or vous l'avez constaté vous-même : nous ne savons pas comment seront déployés les douaniers supplémentaires, qu'il s'agisse des postes créés l'an dernier ou de

ceux qui vont l'être en 2019. Malgré de notables avancées aujourd'hui, nous ne savons pas précisément ce que sera le contenu de l'accord et quelles seront donc les missions demandées aux douaniers après le Brexit.

Mais il faut quand même rappeler l'effort consenti depuis plusieurs années pour renforcer les effectifs de la DGDDI.

Monsieur Lecoq, vous connaissez très bien le sujet : j'étais venu visiter le port du Havre à votre invitation – j'en profite à nouveau pour vous en remercier.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce fut un plaisir !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Ce qui m'a frappé, c'est à quel point les autorités portuaires saluaient le travail extrêmement efficace et surtout extrêmement complémentaire réalisé par les douaniers dans le port du Havre ; je tenais à le répéter publiquement. La question, encore une fois, est de savoir si le nombre de douaniers prévu pour assurer les missions qui leur sont confiées est suffisant. Action publique 2022, c'est une chose ; les besoins spécifiques pour lutter contre le terrorisme dans les années précédentes, puis pour le Brexit en 2018, 2019 et probablement 2020, en sont une autre.

Nous renforçons donc les moyens de la DGDDI pour faire face au défi que représentera le Brexit. Nous avons déjà prévu une augmentation de 350 postes, que nous porterons à quasiment 1 000 : il est raisonnable de s'en tenir là tant que nous ne connaissons pas précisément les tenants et aboutissants de cet accord. Je vous invite à en rediscuter l'an prochain, à peu près à la même époque, quand nous en saurons plus sur cet accord et donc sur les nouvelles missions qui incombent aux douaniers. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gérald Darmanin, ministre. Je vais répondre également à l'intervention de M. Lecoq, consacrée aux douanes. Monsieur le député, je vous donne évidemment un avis défavorable ; les propos de M. le rapporteur sont très justes. Je me permets d'ajouter que c'est vraiment sans idéologie que nous devons aborder cette question : comment peut-on, dans le meilleur des mondes possibles, faire face à cet événement tout à fait étonnant et original dans l'histoire de l'Europe et de la relation entre nos deux pays, à savoir une divergence de normes entre pays séparés par une frontière ? Et quelle frontière ! Frontière maritime, frontière aéroportuaire, frontière quasi terrestre avec le tunnel sous la Manche : cela place la France dans une position particulière vis-à-vis de la Grande-Bretagne et de la côte anglaise.

Nous ne pouvons pas savoir dès maintenant le nombre exact d'ETP dont nous aurons besoin, puisque nous ne connaissons même pas, à l'heure où nous parlons, le lien juridique particulier qui nous unira à nos amis britanniques. De ce point de vue, nous pouvons nous préparer au pire. C'est d'ailleurs la seule et unique boussole de la mission que nous avons confiée, Olivier Dussopt et moi-même, à M. le directeur général des douanes et des droits indirects à la suite de la réunion interministérielle présidée par M. le Premier ministre. Faites comme s'il n'y avait pas de lien juridique avec la Grande-Bretagne !

Un lien juridique avec la Grande-Bretagne existe néanmoins puisque celle-ci a accepté un accord de transit ; c'est même elle qui l'a demandé. Il faut donc distinguer – c'est un point important – la relation juridique consacrée

par le traité qui nous lierait avec nos amis anglais, prévoyant une période transitoire puis le départ de la Grande-Bretagne de l'Union européenne, et l'accord de transit, qui permet de simplifier une grande part des échanges existant entre nos deux pays.

Ensuite, des cas extrêmement différents doivent être évoqués. Tout d'abord, vous avez dit vous-même, ainsi que M. Lecoq, que nous n'avions rien à proposer : ce n'est pas tout à fait juste. L'année dernière, et même si vous n'avez pas voté cette disposition, ce que nous ne pouvons que regretter – vous l'auriez sans doute fait si le vote avait pu être divisé mesure par mesure –, nous avons recruté et formé, à l'école de Tourcoing et à La Rochelle, des douaniers qui seront en poste en février et mars prochains ; c'est déjà le cas pour plusieurs centaines d'entre eux. Nous ne sommes pas restés sans rien faire puisque nous avons augmenté ces effectifs en dehors du concours habituel, pour aller plus vite – c'est une bonne et belle mesure qu'a prise le directeur général des douanes –, et dans le dessein de les former à des aspects particuliers du lien qui nous unira à la Grande-Bretagne.

Par ailleurs, la question se pose différemment selon les lieux géographiques que nous évoquons. Tout d'abord, les douaniers ne passent pas leur temps à contrôler toutes les marchandises qui passent dans tous les ports, tous les aéroports et par toutes les frontières, même lorsque nous n'avons pas de lien juridique avec certains pays : cela se saurait ! Ils font du ciblage, du conseil et du dédouanement.

Ce ne sont plus tellement des douanes « à la papa », si vous me permettez cette expression : en vous promenant dans l'aéroport de Roissy, vous pourrez constater qu'un dédouanement particulier automatique a été mis en place. Ce n'est d'ailleurs pas moi qui l'ai décidé mais le gouvernement précédent, que vous souteniez, monsieur le député ; c'est l'une des premières choses que j'ai vues au soir de ma nomination comme ministre des comptes publics. De ce fait, aujourd'hui, un meilleur service public est rendu aux Français et aux étrangers qui quittent notre territoire et se dédouanent automatiquement ; ils peuvent même le faire à distance. Ils vont aux Galeries Lafayette...

M. Hervé Saulignac. Le gouvernement précédent a donc fait du bon travail !

M. Gérard Darmanin, ministre. Oui, évidemment, je suis tout à fait heureux de le dire, et c'est d'ailleurs pour cela qu'Olivier Dussopt nous a rejoints. (*Sourires.*) Il est juste de le reconnaître, alors que nous sommes aux responsabilités. Je le dis d'ailleurs avec d'autant plus de plaisir que le directeur général des douanes qui agit aujourd'hui sous mon autorité était celui de mon prédécesseur. Il a fait du bon travail avec ses équipes. La dématérialisation des procédures rend des services aux étrangers comme aux Français, à notre industrie, notamment à l'industrie du tourisme et à l'industrie du luxe, et permet d'éviter des équivalents temps plein. Il n'y a aucune raison que la dématérialisation des procédures réussie dans les aéroports ne puisse se faire dans les ports, notamment pour les camions...

M. Jean-Paul Lecoq. Ça a déjà commencé !

M. Gérard Darmanin, ministre. Cela a déjà commencé, même s'ils sont un peu en retard, il faut bien le dire, notamment parce que nos amis des ports du Havre, de Dunkerque et de Calais – demain, le Premier ministre, avec Olivier Dussopt, réunira le comité interministériel de la mer à Dunkerque – ne se sont pas encore mis d'accord sur un

échange d'informations automatique. Il faut aussi qu'ils prennent leur part de responsabilité mais, vous avez raison, cela a commencé.

Il faut parvenir à un accord avec nos amis anglais sur un système d'échange dématérialisé. Les douaniers pourront ainsi se consacrer à un travail de ciblage et arrêter les camions qui leur paraissent les plus suspects, sans avoir à contrôler toutes les marchandises. On a vraiment l'impression que le Brexit, c'est le rétablissement des frontières, qu'il faudrait tout contrôler, à tout moment : ce n'est évidemment pas ainsi que cela se passera.

Deuxième quiproquo, assez profond, même si la réunion de la commission sur le Brexit de vos amis sénateurs a permis d'éclairer une partie de leur lanterne sur ce point : il n'est pas vrai que cela créera d'énormes files de camions, notamment à Calais, qui est le cas le plus important, même si cela peut également arriver au Havre, dans quelques lieux de Bretagne et de Nouvelle Aquitaine.

M. Jean-Paul Lecoq. À Ouistreham !

M. Gérard Darmanin, ministre. Un peu à Ouistreham, un peu à Dieppe mais plus vraisemblablement à Calais, qui connaît plusieurs problèmes : le tunnel, le port, des difficultés migratoires très complexes.

Le Brexit n'est pas un problème de flux de personnes se rendant en Angleterre ; nous n'allons pas contrôler les camions français qui partent pour l'Angleterre : c'est le problème des Anglais. Nous contrôlerons les camions anglais qui arrivent en France. Nous n'allons pas installer des bureaux de douane à chaque entrée de port pour contrôler tous les camions allant en Grande-Bretagne. Le problème douanier du Brexit, c'est de savoir où se situe la frontière – c'est un point très important, parce que cela peut poser d'autres problèmes pour la question des hommes. Acceptons-nous que les Anglais contrôlent en France les camions se dirigeant vers leur territoire au départ de Calais, de Dunkerque, du Havre ou de Ouistreham ? Nous devons en discuter avec eux mais la réponse est plutôt non.

À l'inverse, comment contrôlons-nous les camions qui viennent d'Angleterre ? De ce point de vue, nous pouvons ajouter des centaines d'équivalents temps plein, il n'en reste pas moins que l'une des meilleures solutions est de se mettre d'accord avec nos amis anglais, afin de faire des contrôles à partir de l'Angleterre, pour éviter les difficultés que vous évoquez. La question ne porte donc pas sur 10, 15, 20, 100 ou 200 équivalents temps plein supplémentaires : il s'agit de savoir quel lien juridique nous relie à eux, quelle est la période transitoire, comment mettre ces contrôles en place, comment lutter contre la contrebande, contre les divergences de normes, contre les trafics de stupéfiants.

Nous ne savons même pas, au moment où je vous parle, la répartition géographique exacte des équivalents temps plein que nous avons recrutés. Est-ce que ce sera à Dunkerque, à Calais, où un bureau des douanes sera créé, comme nous l'avons annoncé après plusieurs visites avec M. le directeur général des douanes ? Nous achetons en ce moment même un terrain à équidistance de l'entrée du port et du tunnel – ce n'est pas vrai que nous ne faisons rien ! Je remercie d'ailleurs la société du tunnel, la ville de Calais et le département du Pas-de-Calais de mettre à notre disposition un certain nombre de terrains.

Ces équivalents temps plein seront-ils affectés au Havre, dont le port est très différent de celui de Calais pour l'aménagement, ou à Dieppe, où nous allons nous rendre chez votre collègue député, M. Jumel ?

Les questions touchant à la pêche, comme à Boulogne-sur-Mer, sont encore différentes, car ce sont des problèmes principalement agricoles et non des problèmes douaniers.

C'est donc plus un problème d'organisation et de défi technologique que d'équivalents temps plein : s'il manquait 50, 100 ou 200 ETP pour réussir le Brexit, je serais le premier à vous les proposer. Aujourd'hui, nous ne connaissons même pas la répartition dans les ports et les aéroports, parce que nous ne connaissons toujours pas le lien juridique qui nous unira à nos amis anglais. Nous faisons comme s'il n'y en avait pas, même si les dernières informations montrent qu'il pourrait y en avoir un. En tout cas, ce qui est certain, monsieur le député, c'est que nous avons un accord de transit : cela aide beaucoup les douanes à bien fonctionner.

M. le président. La parole est à M. Gaël Le Bohec.

M. Gaël Le Bohec. Face au fétichisme de certains, ou à un fétichisme certain en termes de dépenses, de déficit ou d'augmentation du nombre de fonctionnaires, j'avais envie, puisque vous avez évoqué la Bretagne, monsieur le ministre, d'établir une comparaison avec l'exploit du Breton Francis Joyon, dont on n'a pas assez parlé : dans la nuit de dimanche à lundi, après un finish extraordinaire et avec un budget trois ou quatre fois inférieur à celui des grandes écuries, il a eu les mots suivants concernant le sens et l'organisation d'équipe : « La clé de la réussite a été ma petite équipe hyper soudée. [...] On a un fonctionnement où chaque geste fait dans l'année n'était pas là pour remplir une feuille de salaire mais pour quelque chose qui avait un sens par rapport à la Route du Rhum. Le résultat est là. » (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac.

M. Hervé Saulignac. Monsieur le ministre, je n'ai jamais dit que votre action était très insuffisante en la matière. Vous avez laissé entendre que j'aurais dit que vous n'aviez rien fait : non, je n'ai rien dit de tout cela ! J'ai rappelé au contraire que vous souhaitiez créer, sur les trois prochaines années, 700 emplois à la direction des douanes : c'est donc bien que la question des moyens et de la création, ou non, des équivalents temps plein est un vrai sujet. Je vous accorde qu'il est difficile d'avoir aujourd'hui un débat sur les moyens complémentaires qu'appelle le Brexit. Néanmoins, nous pensons qu'il faut l'anticiper. Cet amendement ne fait que rétablir votre engagement initial, parce que nous croyons qu'il y a un besoin d'effectifs complémentaires, et pas seulement pour le Brexit ; or ce que vous nous proposez aujourd'hui n'est pas à la hauteur des besoins.

Cela étant, si j'ai bien compris, vous êtes disposé à faire preuve de souplesse en la matière et à revenir sur ce sujet en 2019.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. M. le ministre aime bien parfois sentir attaqué : cela lui donne l'énergie pour se défendre ! Même quand on ne l'attaque pas, il est capable de sentir un peu victime !

M. Thibault Bazin. C'est un moyen d'exister !

M. Jean-Paul Lecoq. Oui, c'est vrai, certains carburent à cela !

Concernant les orientations, j'ai bien perçu votre réponse. Cela dit, quelles seront les entrées de notre pays ? Est-ce que, après le Brexit, on considérera que toutes les lignes avec la Grande-Bretagne restent des lignes, donc des entrées ? Pourra-t-on venir à Roscoff, à Ouistreham, à Cherbourg, à Dieppe avec de la marchandise ? Cela restera-t-il ainsi parce que cela rassure les territoires en termes d'économie ? Cela veut donc dire qu'il faudra organiser le territoire, y compris la douane, en fonction de ce choix politique – c'est sur le choix politique que vous êtes interrogé. Ou bien finirez-vous par dire que, compte tenu de désaccords avec la Grande-Bretagne, on ne choisit que quelques portes ? Ce serait tout autre chose en terme d'effectifs. Personne, à ce jour, n'a apporté de réponse : nous restons dans l'expectative, tout comme les territoires.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Gérald Darmanin, ministre. Pour répondre clairement à M. le député, il est bien évident que les portes actuelles de commerce et de transit avec la Grande-Bretagne demeureront partout des liens de transit et de commerce avec la Grande-Bretagne. Même si l'été a été un motif d'inquiétude, nous cherchons même à récupérer d'autres attaches, notamment de l'Irlande, et que le port du Havre,...

M. Jean-Paul Lecoq. Ne parlez pas des corridors ! Je n'ai pas voulu vous victimiser, même si j'en avais très envie !

M. Gérald Darmanin, ministre. J'entends bien ! Vous et votre groupe, vous aviez peut-être envie de dire que nous avions laissé filer cet été, notamment aux Pays-Bas et en Belgique, la question du corridor et de l'attachement de l'Irlande ; il est vrai que la concurrence est très rude avec les ports de Dunkerque et du Havre, plus particulièrement. D'après les premières déclarations de la Commission, ce n'était pas en France. Nous avons toujours dit – vous avez vu la réaction de Mme Borne – que le port du Havre pourrait être le port d'attache de l'Irlande car c'est plutôt lui qui est concerné – mais Dunkerque et Calais pourraient également l'être.

À Roscoff, à Ouistreham, à Cherbourg, rien ne changera et nous mettrons les moyens qu'il faut pour que les douaniers puissent répondre aux interrogations. Mais, je le répète, monsieur le député, le problème, d'un point de vue douanier, n'est pas le départ de Cherbourg vers la Grande-Bretagne, mais l'arrivée de la Grande-Bretagne vers Cherbourg.

Par ailleurs, le Brexit n'est pas qu'une question douanière, même s'il l'est pour l'essentiel. C'est aussi une question de police aux frontières. La douane fait parfois des opérations de police aux frontières : dans les aéroports de Bretagne ou de La Rochelle, par exemple, ce sont des douaniers qui font le travail de la police aux frontières. À ce titre, c'est aussi une question douanière, mais c'est surtout une question de police aux frontières. Le ministre de l'intérieur est très mobilisé pour Dunkerque, pour Calais et pour les autres lieux où se produit effectivement un échange de personnes. Vous savez que les Britanniques sont nombreux sur le sol français, non seulement pour le tourisme mais aussi par le lien de propriété qu'ils peuvent avoir, notamment en Nouvelle-Aquitaine, en Bretagne ou en Normandie. Cela fait également partie des économies des territoires.

Je voudrais par ailleurs insister sur la question agricole, car, que ce soit à Ouistreham, à Dieppe ou à Boulogne-sur-Mer, la question n'est pas seulement douanière : elle est essentiellement agricole. L'un des problèmes que nous avons à résoudre avec nos amis anglais est celui de la protection du marché commun et des consommateurs, et cela sans réveiller des polémiques anciennes car, s'il y a bien quelque chose qui rappelle de mauvais souvenirs aux Français et aux Européens en général, c'est bien le problème de l'importation de produits agricoles de Grande-Bretagne. Il y a là un défi administratif et sanitaire à relever du côté anglais – je vous rappelle qu'il n'y a quasiment plus d'administration sanitaire de l'autre côté de la Manche. C'est un vrai problème. Nous sommes à peu près certains que les marchandises qui vont traverser la Manche n'auront pas été contrôlées en Angleterre.

C'est un enjeu très important que tous les ministres ont dû affronter – Didier Guillaume après Stéphane Travert –, et qui, de Calais à Boulogne-sur-Mer, justifie une augmentation très importante des effectifs des personnels chargés, à côté des agents des douanes, de contrôler la pêche et la transformation des produits de la pêche. C'est pour cela que les douaniers pourront désormais accompagner, la nuit, leurs collègues du ministère de l'agriculture à Calais et à Boulogne-sur-Mer, mais aussi à Dieppe et dans d'autres ports normands.

Si, sur ce point, le plus sensible en réalité, les territoires et la représentation nationale se posent des questions légitimes, je les encourage à les adresser au ministre chargé des douanes, mais aussi au ministre de l'agriculture dont les services risquent de rencontrer des difficultés d'exécution dans les mois à venir.

(L'amendement n° 1835 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 1836.

M. Hervé Saulignac. Je suppose que, pour vous, la question des effectifs de la direction des grandes entreprises, DGE, qui vient en appui de la direction des vérifications nationales et internationales, DVNI, n'est pas non plus un sujet.

Quoi qu'il en soit, cet amendement propose d'augmenter de 10 % les moyens humains de cette direction, qui a vocation à lutter contre la fraude fiscale des grandes entreprises. Je ne pense pas qu'on puisse contester ce besoin, tant les révélations de l'année dernière comme les plus récentes ont montré le caractère massif de l'optimisation et des fraudes fiscales pratiquées par de très grandes entreprises et qui se traduisent chaque année par plusieurs dizaines de milliards d'euros de manque à gagner pour la France.

Vous allez me répondre que ce n'est pas un problème d'équivalents temps plein, que cela ne nécessite pas des moyens supplémentaires mais une autre façon de travailler. Nous croyons, quant à nous, que la question des moyens humains finit toujours par s'imposer.

Alors que le projet de loi renforçant la lutte contre la fraude vient d'être définitivement adopté, on constate, à la lecture de ce projet de loi de finances, que, en 2019, le ministère de l'économie et des finances et celui de l'action et des comptes publics perdront 2 314 équivalents temps plein. Cela nous renforce dans la conviction qu'il y a là un sujet à traiter et qu'il est nécessaire de renforcer cette direction.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Le besoin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale des grandes entreprises n'est pas contestable, en effet ; ce qui est contestable, c'est que cela doit passer par une augmentation des effectifs et des crédits de la DGE.

Je vous renverrai plutôt aux nombreuses préconisations contenue dans l'excellent rapport d'Émilie Cariou sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, qui propose de renforcer les moyens juridiques à la disposition de l'administration fiscale ou d'améliorer l'échange d'informations entre administrations. C'est en améliorant ces outils et ce ciblage que nous renforcerons l'efficacité de la lutte contre la fraude des grandes entreprises, bien davantage que par une augmentation purement comptable des effectifs de la DGE, même si je comprends bien l'appel que vous lancez au travers de cet amendement.

Ainsi, un projet lauréat du premier appel à projets lancé au titre du Fonds de transformation pour l'action publique, le FTAP, qui relève du périmètre de mon rapport spécial, valorise le ciblage de la fraude fiscale par l'amélioration de l'échange d'informations entre les administrations, et d'abord entre les différents services de Bercy, notamment entre la DGFIP et la DGDDI. C'est la clé du problème et c'est pour cela que la commission des finances a demandé à la Cour des comptes un rapport sur les investissements informatiques qui permettront d'améliorer le data mining dans ce domaine.

Enfin, monsieur le député, le projet annuel de performance indique que les crédits de l'objectif 1, dont relève la fiscalité des grandes entreprises, sont en hausse de 3,5 millions d'autorisations d'engagement, 3,8 millions de crédits de paiement et 41 ETP pour 2019, soit une hausse de 3 %.

Puisque vous avez vous-même évoqué le bilan du mandat précédent, je vous rappellerai que, entre 2013 et 2017, vous avez voté une baisse de 5 % des ETP au titre de l'objectif 1. C'est donc vous qui avez enlevé à la lutte contre la fraude des grandes entreprises les emplois publics que nous recrèons.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gérald Darmanin, ministre. Je laisserai M. Dussopt compléter ma réponse, mais il y a plusieurs choses qui me gênent dans votre amendement, même si le débat est légitime.

Il est faux de dire – je sais que ce n'est pas ce que vous avez dit mais je voudrais profiter de cette occasion pour rectifier une erreur courante – que les grandes entreprises seraient celles qui seraient le moins contrôlées. C'est statistiquement faux : elles ont au contraire 40 % plus de probabilités de se faire contrôler qu'une PME. De même, les personnes les plus riches sont plus souvent contrôlées que celles qui le sont moins.

Deuxièmement, bien des contrôles ne donnent rien – à peu près 20 %, me dit le directeur général des finances publiques. On peut le regretter, non que le contrôle ne donne rien, mais qu'on ait beaucoup embêté une entreprise et occupé des ETP qui auraient pu contrôler des gens qui, eux, avaient des choses à se reprocher.

C'est la preuve que nous devons améliorer les modalités du contrôle fiscal, et d'abord en réduisant le nombre des vérifications générales et en augmentant celui des vérifications particulières, sur l'impôt sur les sociétés, les prix de transfert, la TVA. Aujourd'hui, 90 % des contrôles sont généraux. La

société contrôlée ne sait pas pourquoi elle l'est et le contrôleur est peut-être moins affûté que lorsqu'il contrôle un point précis.

On pourrait d'ailleurs définir une politique des contrôles fiscaux, pourquoi pas dans le cadre d'un débat devant la représentation nationale. Le ministre des comptes publics ne peut pas dire qu'il faut faire tel ou tel contrôle, mais il peut s'appuyer sur les informations que la DGFIP ou Tracfin lui fournissent, ou sur des scandales dont la presse s'est fait l'écho, pour décider de lancer des contrôles fiscaux sur tel ou tel type d'entreprise et pour tel ou tel type de fraude. Ainsi, la fraude sur les certificats d'énergie nous a poussés à contrôler certaines entreprises pour lutter contre cette falsification qui a coûté quelques milliards d'euros aux contribuables.

Le troisième sujet est celui des moyens techniques à la disposition des vérificateurs fiscaux. Comment sélectionner les dossiers afin de rendre le contrôle plus efficace ? Cela suppose peut-être de renforcer le contrôle sur pièces via la systématisation des échanges automatiques de documents administratifs, d'établir une relation de confiance avec les contrôlés dans le cadre du droit à l'erreur – j'en parlerai sous peu avec les parlementaires à propos de la future ordonnance d'application de la loi pour un État au service d'une société de confiance.

Enfin, le croisement des données et l'intelligence artificielle doivent nous permettre deux choses très importantes : premièrement, toucher au but quasiment à chaque contrôle en ne contrôlant que ceux pour lesquels le risque de fraude est statistiquement établi ; deuxièmement, repérer au niveau de l'URSSAF ou de la DGFIP les entreprises qui risquent de connaître des difficultés et leur proposer un accompagnement.

En effet, si le fait de ne pas déclarer la TVA est la fraude la plus fréquente dans les entreprises, elle n'est pas forcément le fait de fraudeurs invétérés : il s'agit souvent, pour elles, de « se refaire » en trésorerie. C'est incontestablement une fraude, mais on pourrait la prévenir en détectant les difficultés de l'entreprise et par la mise en place d'un accompagnement en amont.

C'est donc la stratégie globale du contrôle fiscal qu'on doit changer. L'excellent projet de loi du Gouvernement, complété par votre assemblée et, me semble-t-il, voté à la quasi-unanimité de votre groupe, monsieur le député, et qui prévoit plus de moyens non seulement pour la justice, mais aussi pour la DGFIP, avec la création d'une nouvelle police fiscale, ainsi que le très important travail de Mme Cariou montrent que nous avons évidemment toujours l'intention de contrôler les plus grands fraudeurs et c'est exactement ce que nous faisons.

J'ai eu l'occasion de dire, ici et ailleurs, qu'à la suite des *Panama papers* et des *Paradise papers*, nous avons effectué des contrôles dont certains se sont déjà révélés extrêmement fructueux pour les comptes publics, et que nous continuons, puisque 90 % de ces contrôles sont en cours. Les 120 millions d'euros que nous avons déjà récupérés ne sont sans doute qu'une goutte dans l'océan de ce qui reviendra finalement aux comptes publics.

M. le président. La parole est à M. Dominique Potier.

M. Dominique Potier. En dépit des arguments du rapporteur et du ministre, je reste dubitatif, notamment s'agissant de la fraude sociale. Le dialogue approfondi avec les tribunaux chargés de ces affaires nous a montré que la création de

quelques postes spécifiques et l'affectation des moyens correspondants multiplieraient par trois le bénéfice pour la société en comptabilité cumulée. Or la comptabilité publique tient rarement compte du retour sur l'investissement en moyens humains et dans les innovations des technologies de l'information. C'est une suggestion pour la suite de nos débats.

Au-delà de la fraude, le plus grand scandale est qu'on soustrait à notre pays une base fiscale à la recherche de paradis fiscaux au-delà de nos frontières. L'accroissement des moyens proposé par mon collègue pourrait également être consacré à la vérification du respect de l'obligation de déclaration que la loi impose aux banques et pas encore pour les holdings, ce que je regrette profondément.

Je voulais enfin signaler un fait quelque peu cocasse. Lors de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude, le groupe socialiste avait déposé un amendement visant à rendre obligatoire le fait de tenir les instances représentatives du personnel informées en toute transparence de la réalité de l'ensemble des activités de l'entreprise, qu'il s'agisse de ses activités économiques, bancaires, de ses placements fiscaux dans les pays tiers, etc. Une telle obligation de déclaration permettrait de contourner l'obstacle constitutionnel qui interdit actuellement une transparence totale en la matière. On nous a alors renvoyés à l'examen du projet de loi PACTE, mais, lors du débat sur ce texte, on nous a renvoyés au projet de loi contre la fraude et, finalement, cet amendement n'a pas été voté.

(L'amendement n° 1836 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 2508.

M. Gérald Darmanin, ministre. Défendu.

(L'amendement n° 2508, accepté par la commission, est adopté.)

(Les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », modifiés, sont adoptés.)

Après l'article 77

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 2506.

M. Gérald Darmanin, ministre. Défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je suis très favorable à cet amendement, qui traduit un engagement pris notamment lors du printemps de l'évaluation : la mise en place d'un compte financier unique, CFU.

Aujourd'hui on peine à distinguer entre compte administratif et compte de gestion. Selon un rapport conjoint des inspections générales des finances et des affaires sociales de 2017, 55 000 écarts ont été constatés entre le nombre de comptes administratifs et le nombre de comptes de gestion. On mesure la nécessité de la simplification que constitue le CFU et l'ampleur des économies qui en découleront.

(L'amendement n° 2506 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 2507.

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Cet amendement vise à permettre aux collectivités volontaires d'expérimenter la création d'une agence comptable rapprochant l'ordonnateur et le comptable.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. La séparation entre ordonnateur et comptable est un grand totem de la comptabilité publique et je pense qu'elle doit le rester sans devenir un tabou. C'est pourquoi, à titre personnel, je suis favorable à son maintien. Toutefois, je suis aussi favorable à cette expérimentation tendant à accroître les responsabilités de l'ordonnateur et à renforcer la responsabilité pénale et pécuniaire des comptables publics.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. L'expérimentation du dispositif prévu à l'amendement n° 2507 se fera donc sur la base du volontariat. Envisagez-vous tout de même un niveau minimal compte tenu du nombre de collectivités – dresser un état des lieux et un diagnostic suppose en effet que cette expérimentation soit significative pour organiser la suite ? Avez-vous défini la nature des collectivités territoriales retenues ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Un mot, monsieur le président, pour répondre à Mme Louwagie.

Il n'y aura pas de niveau minimal. L'avantage de l'expérimentation, c'est que nos services pourront choisir en fonction des opportunités, en tenant compte notamment de la capacité des collectivités candidates à mettre en place l'agence comptable et le compte financier unique. Ne pas envisager de niveau minimal nous permettra, justement, d'intégrer dans le panel d'expérimentation des collectivités de tailles très différentes, de natures différentes, uniquement sur la base de leurs moyens.

Je précise que d'ores et déjà plusieurs collectivités locales – communes, intercommunalités – ont fait part de leur volonté de participer à cette expérimentation.

Mme Véronique Louwagie. Je vous remercie.

(L'amendement n° 2507 est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 1834.

M. Hervé Saulignac. Cet amendement demande que le Gouvernement remette un rapport au Parlement sur l'indemnité de résidence des fonctionnaires afin d'évaluer son coût pour les finances publiques et, surtout, la cohérence du zonage géographique au regard du coût de la vie sur les territoires – et l'opportunité de lier cette indemnité au lieu de résidence de l'agent plutôt qu'à sa résidence administrative.

Je rappelle que les modalités d'attribution de l'indemnité de résidence sont fixées par un décret qui date de plus de trente ans – 1985, très exactement – et que le classement des communes n'a pas évolué depuis 2001.

Par conséquent, ce zonage géographique ne permet plus du tout de compenser les écarts de coût de la vie, en particulier en région Île-de-France et dans les zones les plus tendues. Il nous semble nécessaire de disposer d'un état précis des défaillances de cette indemnité, qui mérite d'être revue.

M. le président. La parole est à Mme Cendra Motin, rapporteure spéciale, pour donner l'avis de la commission.

Mme Cendra Motin, *rapporteure spéciale*. Monsieur Saulignac, j'avais moi-même déposé cet amendement l'année dernière puisque, comme vous, je m'interrogeais sur la pertinence de cette indemnité telle qu'elle existe aujourd'hui.

En commission, j'ai indiqué à Mme Pires Beaune que, dans le cadre du grand rendez-vous salarial, le ministre avait commencé à étudier l'ensemble de ces indemnités – celle-ci n'est en effet pas la seule – et à remettre à plat un certain nombre de choses concernant la rémunération des agents de la fonction publique.

J'ai proposé une demande de retrait de façon que M. le ministre puisse nous expliquer la façon dont il mène cette réflexion, à laquelle nous souhaitons laisser le temps d'aboutir. Demande de retrait, donc.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Demande de retrait également, pour les raisons évoquées par Mme la rapporteure spéciale, mais, aussi, parce que le rapport que vous proposez vise à mettre en relief les carences du dispositif. Or nous les connaissons, et vous les avez rappelées dans l'exposé sommaire : l'inadéquation du zonage géographique avec le coût de la vie, son absence de toute révision depuis des années et, parfois, une discordance entre le lieu d'habitation et le lieu de résidence administrative.

Le montant total de la seule indemnité de résidence est supérieur à 1 milliard pour l'ensemble de la fonction publique. Nous devons revoir cela dans le cadre du chantier n° 2 que j'ai évoqué tout à l'heure et qui concerne la politique de rémunération. Nous prendrons une mesure plus large du problème, au-delà du seul constat des carences, pour faire évoluer le dispositif.

Je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement et de vous associer aux travaux que nous mènerons, à moins que vous ne préféreriez que nous vous transmettions l'ensemble des éléments dont nous disposons sur cette question-là, indépendamment, donc, de cette demande supplémentaire de rapport.

(L'amendement n° 1834 n'est pas adopté.)

Mission « Action et transformation publiques » (état B)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Action et transformation publiques », inscrits à l'état B.

La parole est à Mme Sabine Rubin, pour soutenir l'amendement n° 1445 rectifié.

Mme Sabine Rubin. Par cet amendement, nous souhaitons stopper la démesure technologique du Gouvernement, qui veut remplacer tous les fonctionnaires d'État par des algorithmes, du *cloud*, du *big data*. Nous voulons le faire en redéployant les 160 millions du Fonds pour la transformation de l'action publique, le FTAP, vers un nouveau fonds dont l'intitulé serait Fonds pour la transformation sociale, environnementale, le bien-être au travail et la démocratisation de l'administration.

Si, contrairement à ce que l'on pourrait croire, nous ne sommes absolument pas opposés au changement...

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. Ce n'est pas toujours clair...

Mme Sabine Rubin. ...y compris des pratiques et des missions de l'administration, les projets qui ont été retenus nous paraissent bien archaïques ou, en tout cas, d'une fausse modernité, puisqu'il s'agit de développer l'informatisation et d'utiliser le *big data*.

Nous, nous avons d'autres idées de changement : par exemple, modifier le rapport entre l'administré et l'administration, améliorer la qualité du service public – laquelle est très liée à la présence humaine, et pas simplement au développement des machines. Tel est le sens de cet amendement.

Je remercie M. le rapporteur spécial pour ses interventions sur le dogme de l'augmentation ou de la baisse du nombre de fonctionnaires. Il est vrai que tous les bancs de cette assemblée peuvent avoir leurs dogmatiques. En l'occurrence, lorsque nous demandions le maintien des crédits pour garantir le nombre d'agents de la Direction générale des finances publiques, c'était conformément aux souhaits des agents eux-mêmes. Ceux qui travaillent connaissent leurs besoins. Nous n'étions pas simplement motivés par des considérations dogmatiques, comme vous le disiez. Je vous remercie néanmoins de votre réponse.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. Madame la députée, si je comprends bien, vous proposez par cet amendement de transférer 360 millions de crédits de paiement du Fonds pour la transformation de l'action publique afin de créer votre fonds. Ce faisant, vous annulez donc la possibilité de financer tous les projets lauréats des appels à projets et la possibilité d'améliorer le ciblage contre la fraude fiscale – c'est vous qui proposez cela ! Vous proposez également d'annuler un projet faisant progresser la télémédecine ou permettant d'améliorer les indicateurs d'insertion des apprentis et des lycéens ou l'intelligence artificielle au sein de Pôle emploi – mais cela, vous l'aviez dit, ce qui a le mérite d'être un peu cohérent.

Quant à moi, je pense que ces projets lauréats des deux appels à projets du FTAP sont brillants, qu'eux aussi proviennent des agents publics, comme vous diriez. C'est comme cela que l'on innove dans l'administration, aujourd'hui : par les agents publics, pour les agents publics et pour un meilleur service au public.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Même avis.
(*L'amendement n° 1445 rectifié n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement n° 313.

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. J'en viens à l'amendement que j'ai évoqué brièvement à la tribune et qui vise à créer un fonds d'accompagnement ou d'accélération pour le financement des start-up d'État, que je propose de nommer le fonds Fast.

Je tiens tout d'abord à saluer l'efficacité du Fonds pour la transformation de l'action publique. Il n'est aucunement question de s'y substituer mais d'apporter une logique un peu différente.

Le Fonds pour la transformation de l'action publique finance des projets que l'on pourrait qualifier d'« intrapreneuriat », c'est-à-dire mis en œuvre par des agents publics pour améliorer l'efficacité du service public tout en réalisant des économies à l'horizon de trois années. Je veux qu'il soit maintenu.

Cependant, des start-up dites d'État ou des organismes publics ou privés ont pour finalité la transformation publique et mériteraient d'être davantage accompagnés par la puissance publique, notamment les start-up à capitaux privés ; l'État pourrait y investir en haut de bilan, c'est-à-dire en capitaux propres.

Je fais donc la différence entre le Fonds pour la transformation de l'action publique, qui subventionne des projets – et il doit continuer à le faire – et celui que je propose, visant à créer un fonds public de capital-investissement investissant en haut de bilan dans les start-up d'État qui, elles-mêmes, ne relèveraient plus de projets intrapreneuriaux mais deviendraient de vraies structures à capitaux privés.

Tel est l'objet de mon amendement adopté en commission, avec une proposition de 50 millions en autorisations d'engagement et 10 millions en crédits de paiement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gérald Darmanin, *ministre*. Monsieur le député et rapporteur Saint-Martin, le Gouvernement partage la philosophie qui vous anime pour transformer profondément l'action publique et fonctionner en mode « projets », et pas simplement sur le mode habituel de financement des opérations par les administrations. J'ai eu plusieurs fois l'occasion de saluer votre action de parlementaire au sein de cette assemblée, mais aussi en tant qu'inspirateur d'une partie du Fonds pour la transformation de l'action publique avec les 700 millions de financement apportés par l'État. Enfin, je sais que les start-up d'État sont chères à l'esprit et à la politique du Président de la République.

Vous n'en serez pas surpris, monsieur le rapporteur spécial, mais le vecteur que vous proposez n'est pas le bon. Le Gouvernement, lui, proposera dans cette deuxième partie du PLF des montants un peu différents avec des autorisations d'engagement et des crédits de paiement situés autour de 2 millions afin de répondre aux problèmes qui se posent.

S'agissant des participations financières aux sociétés, il me semble que, juridiquement, il faut passer par une structure différente de celle que vous proposez dans votre amendement. Ce sera une société de gestion dont la mise en place par le Gouvernement prendra un peu de temps, mais je vous promets qu'elle sera créée.

Tout en comprenant la philosophie de cet amendement, je vous demande de le retirer – ce qui évitera aussi le gage que vous avez proposé sur le programme 148. Le Gouvernement s'engage quant à lui à déposer un amendement garantissant les 2 millions d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement et à créer la société de gestion permettant à l'État d'intervenir directement dans les sociétés privées.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Je remercie le ministre pour sa réponse et la compréhension dont il a fait montre.

Mon amendement était en effet gagé sur le programme 148, mais je suis le premier à dire que nous avons besoin de ses 900 millions d'autorisations d'engagement pour la rénovation des cités administratives. Vous savez néanmoins que l'article 40 m'imposait un gage au sein de la même mission, mais tant mieux si vous disposez d'une source différente pour utiliser ces crédits !

Je vous remercie d'avoir signalé, à très juste titre, qu'il est nécessaire de passer par une société de gestion pour faire du capital-investissement, ne serait-ce que public, comme le fait par exemple assez brillamment BpiFrance – ce serait d'ailleurs un vecteur intéressant à explorer.

J'accepte donc de retirer cet amendement et de me rallier à celui que vous présenterez, dont les montants seront supérieurs. Cela nous laisse un an pour trouver le bon véhicule, la société de gestion idoine pour investir en haut de bilan dans ces start-up d'État.

Je retire donc mon amendement.

Mme Christine Pires Beaune. C'est celui de la commission !

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Mme Pires Beaune a tout à fait raison : c'est l'amendement de la commission que je propose de retirer.

(L'amendement n° 313 est retiré.)

M. le président. La parole est à Mme Sabine Rubin, pour soutenir l'amendement n° 1446.

Mme Sabine Rubin. Comme nous trouvons désuets les projets du Fonds pour la transformation de l'action publique, nous proposons de transférer les crédits du nouveau fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines – je traduis en disant qu'il est chargé, finalement, de liquider 120 000 fonctionnaires dans le cadre du Cap 2022 – pour accompagner la fin de la précarisation dans la fonction publique. Pour rappel, cette dernière comprend un agent contractuel sur cinq – je ne décline pas ce qu'il en est pour chaque fonction publique, mais il s'agit d'un agent sur cinq.

Vous souhaitez accentuer et précipiter cette précarisation : dont acte. Pour notre part, nous souhaitons utiliser ce fonds pour aider ces agents de l'État que vous soumettez à une flexibilité et à une précarité de plus en plus grandes à réaliser une reconversion ou à faire face à un licenciement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial. Vous proposez de supprimer le Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines, dont la vocation est d'accompagner la mobilité des agents publics. Je vous ferai donc un peu la même réponse que tout à l'heure : je ne pense pas que vous soyez hostile à l'idée de favoriser la mobilité des agents publics.

Permettez-moi de vous rappeler quelques chiffres : aujourd'hui, 4,3 % des agents publics changent d'employeur, dont 3,7 % au sein de l'État, et seulement 0,6 % vers un autre versant de la fonction publique. Je crois que ces chiffres peuvent être améliorés, et le Fonds d'accompagnement inter-

ministériel des ressources humaines, dont les crédits s'élèvent à 50 millions, a justement été ouvert à cette fin. Je ne veux évidemment pas toucher à ce fonds. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Avis défavorable, car je crains que Mme Rubin n'ait dit l'inverse de ce qu'elle avait écrit. Vous nous dites que vous voulez supprimer ce fonds pour affecter l'argent au reclassement et à la reconversion d'agents dont le poste serait supprimé. C'est exactement l'une des missions confiées à ce fonds d'accompagnement ministériel. Il s'agit de permettre à des agents, soit en mobilité, soit dans le cadre d'un reclassement – puisque nous garantissons le droit au remplacement prévu par le statut – d'avoir accès à des formations ou à un bilan de compétences.

Nous avons mis ce fonds sous une autorité interministérielle, pour garantir à l'ensemble des agents concernés qu'ils seront traités de la même manière, quel que soit le ministère auquel ils appartiennent.

S'agissant des agents contractuels, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer tout à l'heure dans ma réponse à M. Paluszkiwicz, nous travaillons actuellement à l'amélioration de leurs conditions d'emploi et à la sortie de la précarité. Nous cherchons à mettre fin à un certain nombre de systèmes existants, notamment autour des agents horaires. Il faut que les agents contractuels soient mieux traités dans la fonction publique.

Je ne comprends pas votre amendement, puisque ce que vous avez dit ne correspond pas à ce que vous avez écrit.

(L'amendement n° 1446 n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 2531.

M. Gérald Darmanin, ministre. Il est défendu.

M. le président. Le rapporteur spécial a déjà donné un avis favorable sur cet amendement.

La parole est à Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement nous ramène, monsieur le ministre, à notre débat de lundi soir. Pour créer ce Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État, vous prenez 5 millions d'euros sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Or, comme je le disais lundi soir lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, la réalité, c'est que vous allez reprendre sur cette mission des crédits qui allaient aux programmes d'investissements d'avenir – PIA – 1 et 2, via BpiFrance ou la Caisse des dépôts et consignations, et qui servaient spécifiquement à l'amorçage des start-up.

M. Gérald Darmanin, ministre. Non !

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous me dites que ce n'est pas le cas, mais c'est tout de même ce que je crains, car les crédits des PIA 1 et 2 manquent de lisibilité. Même si l'on ne parlait pas de start-up d'État, ces programmes d'investissement avaient vocation à servir de fonds d'amorçage pour des start-up. Les fonds des PIA 1 et 2 étant moins fléchés et lisibles que ceux du PIA 3, ce que je crains, c'est de les voir réaffectés à des actions interministérielles.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Laurent Saint-Martin, *rapporteur spécial*. Il s'agit, madame Dalloz, de deux choses bien distinctes. Les PIA 1 et 2 financent, via BpiFrance, les fonds d'amorçage, par les dispositifs fonds de fonds, et ils concernent des start-up privées. Cela n'est absolument pas remis en question par le dispositif qui vous est ici proposé.

L'amendement du Gouvernement, au profit duquel j'ai retiré celui de la commission, et qui mobilise 5 millions d'autorisations d'engagement, a une finalité différente, puisqu'il concerne des start-up à finalité de transformation publique. Il faut bien distinguer cela des crédits destinés aux fonds d'amorçage des start-up, qui existent toujours et ne sont pas remis en cause.

M. Gérald Darmanin, *ministre*. Ce sont effectivement deux choses différentes !

(L'amendement n° 2531 est adopté.)

(Les crédits de la mission « Action et transformation publiques », modifiés, sont adoptés.)

Mission « Crédits non répartis » (état B)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Crédits non répartis », inscrits à l'état B.

La parole est à M. Hervé Saulignac, pour soutenir l'amendement n° 1837.

M. Hervé Saulignac. Lors du rendez-vous salarial du 18 juin 2018, le Gouvernement a annoncé une revalorisation de 10 euros du montant des jours monétisés au titre du compte-épargne temps – CET –, en même temps qu'une baisse du seuil de déclenchement de vingt à quinze jours. C'est une bonne mesure, puisqu'il s'agit d'une mesure de pouvoir d'achat. Or j'ai cru comprendre qu'il s'agissait d'un sujet d'actualité et que le Gouvernement avait le souci d'entendre les Français, qui réclament une plus grande considération.

Si nous pouvons donc nous réjouir de cette mesure, nous déplorons néanmoins que la fonction publique hospitalière ne soit pas concernée par celle-ci. Cela introduit, selon nous, une inégalité de traitement, qui est incompréhensible et sans fondement.

J'imagine que vous allez renvoyer cet amendement à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en arguant du fait qu'il n'a pas sa place dans cette discussion budgétaire. Je tiens néanmoins à ce que nous ayons ce débat, car je veux que vous exposiez devant la représentation nationale les raisons qui vous poussent à introduire une forme de discrimination au sein de la fonction publique. Pourquoi les infirmières et les personnels soignants devraient-ils passer à côté de cette mesure de pouvoir d'achat ? J'attends votre réponse avec impatience, car je ne vois pas du tout ce qui justifie cela.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Cendra Motin, *rapporteuse spéciale*. Vous avez raison, monsieur Saulignac : nous ne pouvons pas décider, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, d'appliquer à la fonction publique hospitalière la réforme du CET décidé à l'occasion du rendez-vous salarial, car cela relève effectivement du PLFSS.

De mon côté, je m'étais engagée, auprès de Mme Pires Beaune, à obtenir davantage d'informations sur ce sujet. À ce stade, on m'a indiqué que cette disposition n'était pas prioritaire dans les négociations qui ont lieu aujourd'hui au sein de la fonction publique hospitalière. Voilà ce que je peux vous dire, à l'heure actuelle. Je vous invite donc à retirer votre amendement. À défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement.

M. Olivier Dussopt, *secrétaire d'État*. Même avis. D'abord, je suis heureux que nous nous retrouvions sur cette mesure qui concerne à la fois la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale. Elle prévoit à la fois la revalorisation du montant de rachat quotidien et l'abaissement du seuil de jours permettant son déclenchement. C'est une manière, pour des agents qui ont un certain nombre de jours stockés sur leur CET, de les liquider, au sens propre du terme, en retirant un revenu.

Vous vous demandez pourquoi cette disposition ne s'applique pas dans la fonction publique hospitalière. Mme la rapporteure spéciale l'a en partie expliqué. Certaines mesures ont d'ores et déjà été adoptées au sein de la fonction publique hospitalière : il a notamment été décidé de mettre l'accent sur la prime de gérontologie et de veiller à une pleine application de l'accord « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ». Il s'agit notamment de faire passer de catégorie B à catégorie A un certain nombre de métiers de la filière sociale et médico-sociale, ce qui représente aussi une charge pour les employeurs.

Par ailleurs, la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, continue de mener des concertations spécifiques à la FPH : la question que vous soulevez est à l'ordre du jour, mais elle n'a pas été retenue au stade du rendez-vous salarial. Nous continuerons à travailler sur ce sujet, y compris pour permettre, si cela s'avère possible, l'accès des fonctionnaires publics hospitaliers à cette mesure.

La seconde raison qui m'amène à demander le retrait de votre amendement, c'est le fait que l'article 39 et l'état B sont gérés par un arrêté qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels de l'État, selon l'article 11 de la loi organique. Or ce que vous nous proposez, c'est de prendre des crédits qui doivent être consacrés à la rémunération de fonctionnaires d'État pour financer la majoration de rachat de CET de fonctionnaires hospitaliers. Votre amendement n'est donc pas acceptable d'un point de vue juridique. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. le président. Votre amendement est-il maintenu, monsieur Saulignac ?

M. Hervé Saulignac. Je le retire.

(L'amendement n° 1837 est retiré.)

(Les crédits de la mission « Crédits non répartis » sont adoptés.)

Mission « Régimes sociaux et de retraite » (état B)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite », inscrits à l'état B.

(Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » sont adoptés.)

**Compte d'affectation spéciale « Gestion
du patrimoine immobilier de l'État »
(état D)**

M. le président. J'appelle les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », inscrits à l'état D.

(Les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont adoptés.)

Après l'article 84

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 143 rectifié, qui fait l'objet de deux sous-amendements, n°s 2526 et 2528.

La parole est à M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. L'amendement n° 143, adopté en commission des finances, vise à améliorer l'usage de la décote Duflot et à en réduire les dysfonctionnements, dans le droit fil de mon travail thématique en tant que rapporteur spécial depuis plus d'un an.

Cet amendement fait également suite à l'adoption par notre assemblée d'une résolution que j'ai portée, en juin dernier, dans le cadre du printemps de l'évaluation budgétaire. Elle visait à garantir un recours plus proportionné à la décote, par une révision des critères de calcul, ainsi que des règles de plafonnement et par un contrôle financier a posteriori des opérations de cession.

Introduite dans notre droit en 2013 avec des objectifs chiffrés, la décote n'a pas atteint son but. Au bilan, sur les 94 biens cédés depuis 2013, pour un montant de 323 millions d'euros, seuls 125 sont échus à l'État, pour seulement 8 700 logements programmés, loin des 110 000 logements qui devaient être construits entre 2012 et 2016 et des 224 sites qui devaient être cédés !

Cependant, la décote peut léser le contribuable, notamment à Paris, où son coût est de 100 000 euros par logement social, alors qu'ailleurs en France il est de 16 000 euros. C'est en outre un dispositif complexe et qui suscite des effets pervers de spéculation de la part des collectivités qui préfèrent y recourir plutôt que d'utiliser leur patrimoine, qu'elles valorisent différemment.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – ELAN – a élargi le champ des opérations éligibles à la décote en diminuant l'exigence de construction de logements sociaux – projets majoritairement, et non plus essentiellement, composés de logement et assouplissement des délais de livraison des opérations d'aménagement de moins de 5 hectares – , risquant de susciter des moins-values supplémentaires.

Cet amendement propose d'intégrer deux nouveaux critères : l'existence de réserves foncières susceptibles de permettre la réalisation de logements sociaux à un prix de revient équivalent à celui qui résulterait de la décote ; et le coût moyen de la construction de logements sociaux dans la commune ou l'agglomération.

Ces préconisations visent à remédier à la fragilité des recettes finançant la politique immobilière de l'État et à sauvegarder l'équilibre financier du budget que nous examinons ce soir.

M. le président. Monsieur Mattei, je vous invite à présent à défendre les sous-amendements n°s 2526 et 2528.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Le sous-amendement n° 2526, qui n'a pas été examiné en commission, vise à préciser la portée de l'amendement n° 143 afin de tenir compte non seulement des emprises foncières existantes, mais aussi des biens, qui pourront être pris en compte dans l'appréciation de l'intérêt que représente la décote vis-à-vis des capacités propres en création de logements de la collectivité territoriale demanderesse.

Le sous-amendement n° 2528, qui n'a pas non plus été examiné en commission, vise à simplifier la rédaction proposée, même si le législateur ne renonce pas à son intention de soumettre l'application de la décote à l'absence de capacité des collectivités territoriales demanderesses à produire des logements dans des conditions plus économiques sur leurs propres emprises foncières ou sur leurs biens immobiliers préexistants.

Le nouveau critère d'existence des réserves foncières ou des biens immobiliers sera désormais suffisant pour apprécier l'opportunité de délivrer la décote à une collectivité demanderesse.

La mention supprimée, qui indique l'intention du législateur, est superflète dans le dispositif législatif, puisqu'un décret en Conseil d'État viendra en préciser les modalités d'application.

Ce sous-amendement se veut un geste de pédagogie à l'égard des services administratifs qui seront chargés d'appliquer ces dispositions avec une meilleure visibilité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Gérald Darmanin, ministre. Je salue le travail du rapporteur Jean-Paul Mattei avec qui nous travaillons en bonne intelligence depuis dix-sept mois pour transformer l'immobilier de l'État. Son amendement traduit la réflexion qu'il a menée depuis l'année dernière et que l'on retrouve dans son rapport.

La politique de l'immobilier de l'État relève, certes, de l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics, mais elle est le fruit d'un travail interministériel, car plusieurs objectifs lui sont assignés, parfois contradictoires, ce qui complique la tâche de mon ministère, chargé d'en assurer la bonne gestion.

Votre amendement, sous-amendé par deux fois sans que cela en change l'esprit, est intéressant et poursuit un objectif louable, mais je ne pourrai rendre un avis favorable, pour différentes raisons. Tout d'abord, les modalités pratiques de la mise en œuvre de la mesure que vous proposez posent problème. Il faudrait s'assurer de l'existence de réserves foncières dans les collectivités et évaluer, pour chacune d'elles, leur capacité à recevoir des programmes de logements sociaux ainsi que le prix de revient : si j'ai bien compris, le plafond serait le coût moyen de la construction des logements sociaux dans la commune ou l'agglomération.

L'adoption de cet amendement opérerait un changement profond, ce qui n'est pas sans faire penser à de précédentes affaires, dont vous avez rappelé, dans votre rapport, les conclusions que le précédent Gouvernement a pu en tirer, au sujet de la ville de Paris, notamment.

Je vous invite par conséquent à retirer votre amendement, auquel je suis défavorable, afin qu'un rapport puisse être rendu sur ce sujet et nous permette de décider, en connaissance de cause, s'il est judicieux de modifier les critères de calcul de cette décote, dite Duflot, fixés dans le code général de la propriété des personnes publiques.

Mon avis sera le même pour les deux sous-amendements qui ne modifient pas la nature de votre amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Je ne voudrais pas donner l'impression d'insister lourdement, mais cet amendement, qui a été adopté en commission des finances, est important en ce qu'il permettrait de tirer les conséquences des anomalies que l'on constate dans l'application de la décote Duflot. Je maintiens cet amendement et je demande à l'Assemblée de l'adopter.

M. le président. La parole est à M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Nous avons abordé ce sujet à différentes reprises, en commission. Vous avez le mérite, monsieur le rapporteur spécial, de préciser cet amendement par deux sous-amendements. Quand on veut produire plus, il faut offrir du foncier. Ces décotes sont nécessaires pour rééquilibrer le modèle de financement du logement social, bouleversé par les réformes imposées l'année dernière. Sans elles, il ne sera plus possible de réaliser des opérations. Nous voterons l'amendement et les sous-amendements.

(Les sous-amendements n^{os} 2526 et 2528, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

(L'amendement n^o 143 rectifié, sous-amendé, est adopté.)

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n^o 2509 rectifié.

M. Gérald Darmanin, ministre. L'hôtel du commandement de la marine, situé boulevard Pomare, à Papeete, est implanté sur la parcelle cadastrée section AE n^o 19.

Depuis longtemps, plusieurs présidents de la République ont promis à la Polynésie française qu'elle pourrait réaliser, à ses frais, un centre de mémoire des expérimentations nucléaires en Polynésie française.

Je me suis rendu en Polynésie française en juillet dernier, pour différentes raisons, en particulier l'action des services des douanes. Le président du gouvernement de la Polynésie a appelé mon attention sur ce lieu, qui appartient à l'État français et qui leur fut promis à plusieurs reprises.

M. Jean-Paul Lecoq. Tenir ce débat à cette heure avancée de la nuit présente un avantage : les Polynésiens peuvent le suivre en direct !

M. Gérald Darmanin, ministre. Sans doute, en effet !

Lundi, le président de la Polynésie, Édouard Fritch, sera en métropole et il pourra nous rendre visite, s'il le souhaite. J'en profite pour saluer le travail des députés et des sénateurs polynésiens, toutes tendances politiques confondues, qui a permis d'avancer sur ce sujet.

J'invite la représentation nationale à tenir cette promesse des gouvernements successifs en autorisant la cession à titre gratuit de cet hôtel pour que la Polynésie puisse y réaliser ce centre de mémoire des expérimentations nucléaires et y regrouper les études afférentes.

Bien évidemment, cet amendement précise les conditions de ce transfert pour préserver les intérêts de l'État. Le Gouvernement se doit, me semble-t-il, de tenir cette promesse faite aux Polynésiens qui ont subi les désagréments – le mot est faible, mais je ne peux en employer d'autres dans cet hémicycle – des essais nucléaires.

Cet amendement mérite que l'on s'y attarde quelques instants avant de le voter, si possible à l'unanimité. Ce serait une juste réparation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Ce projet de centre de mémoire des essais nucléaires, déjà étudié sous la précédente législature, avait fait l'objet de différents échanges. Il répond à un engagement de l'État et je salue votre détermination à le tenir. Avis favorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

M. Jean-Paul Lecoq. Merci, monsieur le ministre, de tenir l'engagement de l'État. Vous obtiendrez sans doute ce vote unanime, qui témoignera de la capacité de l'Assemblée à porter ce message. Je suis député du port du Havre, où l'on souffre encore des conséquences du scandale de l'amiante. Je sais que les Polynésiens subissent encore dans leur chair les suites des essais nucléaires, voire dans leur descendance. L'État est aussi attendu, sur ce sujet. C'est, d'une certaine manière, ce qu'ont vécu les habitants d'Hiroshima, en leur temps. Aujourd'hui encore, les enfants qui naissent à Hiroshima portent les séquelles de ce qu'ont vécu leurs parents.

J'espère que l'État ne se contentera pas d'un apport matériel à cette mémoire, mais qu'il pourra répondre aux attentes, aux espoirs, des gens qui ont souffert de ces essais nucléaires et qui demandent, non pas une réparation qui serait impossible, mais une reconnaissance.

M. le président. La parole est à M. Antoine Herth.

M. Antoine Herth. Le groupe UDI, Agir et indépendants, au nom de mes collègues polynésiens, salue cette décision qui permet à nos amis polynésiens de clore heureusement un chapitre de souffrances.

M. le président. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Trente années d'essais nucléaires, un projet vieux de plus de dix ans, une promesse ancienne : je pense que votre amendement, monsieur le ministre, sera adopté à l'unanimité et vous vaudra des remerciements sur tous les bancs, au nom des Polynésiens qui attendent cette décision depuis très longtemps.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Je m'associe, au nom du groupe Les Républicains, aux propos de nos collègues qui se sont exprimés. Notre groupe soutiendra cet amendement et nous remercions le Gouvernement d'avoir répondu à cette demande, exprimée depuis longtemps.

M. le président. La parole est à Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. À son tour, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés soutiendra cet amendement, dont il remercie le Gouvernement.

(L'amendement n° 2509 rectifié est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial, pour soutenir l'amendement n° 144.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Cet amendement propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport relatif aux outils alternatifs qui pourraient être envisagés pour mieux valoriser le patrimoine immobilier de l'État, en évitant de recourir systématiquement à la cession – baux emphytéotiques, consultation du conseil immobilier de l'État, etc.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Je vous invite à retirer cet amendement, car le ministre de l'action et des comptes publics, qui est aussi celui du domaine, travaille à réorganiser la gouvernance de la politique immobilière de l'État et à revoir le fonctionnement du conseil national de la stratégie de l'immobilier de l'État. Ces nouvelles instances nous permettront de travailler avec plus de précision. Le rapport que vous demandez concernerait une gouvernance qui n'existera bientôt plus.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Pour ne pas vous paraître trop têtue ce soir, je retire mon amendement.

(L'amendement n° 144 est retiré.)

Compte d'affectation spéciale « Pensions » (état D)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Pensions », inscrits à l'état D.

(Les crédits de la mission « Pensions » sont adoptés.)

Mission « Remboursements et dégrèvements » (état B)

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », inscrits à l'état B.

(Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits relatifs aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Action et transformation publiques », « Crédits non répartis », « Régimes sociaux et de retraite », « Remboursements et dégrèvements », ainsi que des crédits relatifs aux comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Pensions ».

La suite de la discussion budgétaire est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, ce matin, à neuf heures trente :

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 : examen des articles non rattachés.

La séance est levée.

(La séance est levée, le jeudi 15 novembre 2018, à zéro heure quarante.)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA