

## 44<sup>e</sup> séance

**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**  
*Texte du projet de loi – n° 3096*

*SECONDE PARTIE*  
*MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES*  
*ET DISPOSITIONS SPÉCIALES*

TITRE I<sup>ER</sup>

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 –  
CRÉDITS ET DÉCOUVERTS**

*I. – CRÉDITS DES MISSIONS*

**Article 24**

Il est ouvert aux ministres, pour 2016, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 413 628 902 589 € et de 406 326 970 277 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

**ÉTAT B**

(Article 24 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,  
des crédits du budget général

**BUDGET GÉNÉRAL**

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>45 107 000 000</b>	<b>45 207 000 000</b>
Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 452 000 000	44 452 000 000
Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	150 000 000	150 000 000
Épargne	354 000 000	354 000 000
Majoration de rentes	151 000 000	151 000 000
Dotations en capital du Mécanisme européen de stabilité	0	0
Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement	0	0
Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	0	100 000 000
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>100 164 187 000</b>	<b>100 164 187 000</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	88 194 187 000	88 194 187 000
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 970 000 000	11 970 000 000

**Article 26**

Il est ouvert aux ministres, pour 2016 au titre des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

s'élevant respectivement aux montants de 183 527 164 908 € et de 183 234 443 457 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état D annexé à la présente loi.

## ÉTAT D

(Article 26 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,  
des crédits des comptes d'affectation spéciale  
et des comptes de concours financiers

## COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Participation de la France au désendettement de la Grèce</b>	<b>233 000 000</b>	<b>325 600 000</b>
Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs	233 000 000	325 600 000
Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	0	0
<b>Participations financières de l'État</b>	<b>5 000 000 000</b>	<b>5 000 000 000</b>
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	3 000 000 000	3 000 000 000
Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	2 000 000 000	2 000 000 000

Amendement n° 54 présenté par le Gouvernement.

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

<i>(en euros)</i>		
Programmes	+	-
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	0	321 000 000
Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	0	0
<b>TOTAUX</b>	<b>0</b>	<b>321 000 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>-321 000 000</b>	

## COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>	<b>7 383 612 547</b>	<b>7 383 612 547</b>
Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	7 200 000 000	7 200 000 000
Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	56 000 000	56 000 000
Avances à des services de l'État	112 612 547	112 612 547
Avances à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex	15 000 000	15 000 000

**Article 24**

Il est ouvert aux ministres, pour 2016, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 413 628 902 589 € et de 406 326 970 277 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

**ÉTAT B**

(Article 24 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,  
des crédits du budget général

**BUDGET GÉNÉRAL**

<i>(en euros)</i>		
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 047 205 699</b>	<b>10 896 848 518</b>
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 093 585 379	8 008 216 153
<i>dont titre 2</i>	<i>6 924 597 212</i>	<i>6 924 597 212</i>
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 032 178 735	996 674 883
<i>dont titre 2</i>	<i>498 930 483</i>	<i>498 930 483</i>
Facilitation et sécurisation des échanges	1 554 463 750	1 512 362 451
<i>dont titre 2</i>	<i>1 140 238 997</i>	<i>1 140 238 997</i>
Entretien des bâtiments de l'État	134 979 455	144 655 844
Fonction publique	231 998 380	234 939 187
<i>dont titre 2</i>	<i>30 249 143</i>	<i>30 249 143</i>

**Amendement n° 173** présenté par M. Reiss, M. Perrut, M. Hetzel, Mme Grosskost, M. Lurton, M. Tardy, Mme Rohfritsch, M. Straumann, M. Dhuicq, M. Abad, M. Tetart, M. Salen, M. Lett, M. Fromion, M. Berrios, Mme Louwagie, M. Siré, M. Schneider, Mme Dion, M. Sturni, M. Mathis, M. Reitzer et M. Daubresse.

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

<i>(en euros)</i>		
Programmes	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	70 000 000	70 000 000
Dont titre 2	0	70 000 000
Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	0	0
Dont titre 2	0	0
Facilitation et sécurisation des échanges	0	0
Dont titre 2	0	0
Entretien des bâtiments de l'État	0	0
Fonction publique	0	0
Dont titre 2	0	0
<b>TOTAUX</b>	<b>70 000 000</b>	<b>70 000 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**Article 57**

- ① I. - Les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public reconnus atteints, au titre de leur activité au sein de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amianté figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail et de la sécurité sociale peuvent demander à bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et percevoir à ce titre une allocation spécifique.
- ② Cette allocation peut se cumuler avec une pension militaire de retraite, une allocation temporaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail et maladie professionnelle.
- ③ La durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension.
- ④ Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale.
- ⑤ II. - 1<sup>o</sup> Au premier alinéa de l'article 96 de la loi n<sup>o</sup> 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, les mots : « , ainsi que les fonctionnaires et agents non titulaires relevant du ministère de la défense reconnus atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amianté, » sont supprimés.
- ⑥ 2<sup>o</sup> L'article 120 de la loi n<sup>o</sup> 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 est abrogé.

**Après l'article 57**

**Amendement n<sup>o</sup> 337** présenté par le Gouvernement.

Après l'article 57, insérer l'article suivant :

À la fin de la première phrase du IV de l'article 91 de la loi n<sup>o</sup> 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, la date : « 31 décembre 2015 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2018 ».

**Amendement n<sup>o</sup> 199 rectifié** présenté par le Gouvernement.

Après l'article 57, insérer l'article suivant :

I – 1<sup>o</sup> Il est appliqué un abattement sur tout ou partie des indemnités effectivement perçues par les fonctionnaires civils, en position d'activité ou de détachement dans un corps, cadre d'emplois ou emploi conduisant à pension

civile ayant fait l'objet d'une revalorisation indiciaire visant à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et à l'avenir de la fonction publique ;

2<sup>o</sup> Le montant annuel de l'abattement prévu au 1<sup>o</sup> correspond aux montants annuels bruts des indemnités perçues par le fonctionnaire civil, dans la limite des plafonds forfaitaires annuels suivants :

- pour les fonctionnaires appartenant à un corps ou cadre d'emplois relevant de la catégorie A ou de même niveau : 389 € ;

- pour les fonctionnaires appartenant à un corps ou cadre d'emplois relevant de la catégorie B ou de même niveau : 278 € ;

- pour les fonctionnaires appartenant à un corps ou cadre d'emplois relevant de la catégorie C ou de même niveau : 167 €.

Le montant de l'abattement est, le cas échéant, réduit dans les mêmes proportions que le traitement perçu par l'agent au cours de la même année ;

3<sup>o</sup> Le montant des indemnités prises en compte dans les assiettes des contributions de sécurité sociale et de la cotisation au régime public de retraite additionnel et obligatoire institué par l'article 76 de la loi n<sup>o</sup> 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites tient compte de l'abattement prévu au 1<sup>o</sup> ;

4<sup>o</sup> La liste des indemnités non prises en compte pour le calcul de l'abattement, ainsi que les montants, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de l'abattement sont déterminés par décret.

II. – L'article 57 de la loi n<sup>o</sup> 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est ainsi rédigé :

« Art. 57. – L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur.

« Il est fonction de l'ancienneté. Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient, et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur professionnelle. Les statuts particuliers peuvent en outre prévoir des échelons spéciaux dont l'accès peut être contingenté selon des conditions et des modalités spécifiques.

« Il se traduit par une augmentation de traitement. »

III. – L'article 78 de la loi n<sup>o</sup> 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est ainsi rédigé :

« Art. 78. – L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur.

« Il est fonction de l'ancienneté.

« Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient, et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur

professionnelle. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale et se traduit par une augmentation de traitement. »

IV. – L'article 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est ainsi rédigé :

« Art. 67. – L'avancement d'échelon est accordé de plein droit. Il a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur.

« Il est fonction de l'ancienneté.

« Toutefois, lorsque les statuts particuliers le prévoient et selon des modalités de contingentement définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur professionnelle.

« Les statuts particuliers peuvent en outre prévoir des échelons spéciaux dont l'accès peut être contingenté selon des conditions et des modalités spécifiques.

« Il se traduit par une augmentation de traitement. »

V. – Toutefois l'avancement d'échelon reste fonction, dans le corps ou cadre d'emplois considéré, de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, conformément aux dispositions statutaires prévues avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, jusqu'aux dates suivantes :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et ceux, relevant de la catégorie A, d'infirmiers et de personnels paramédicaux et des cadres de santé ainsi que ceux de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801 ;

- au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres corps et cadres d'emplois ainsi que pour les personnels sous statut spécial.

VI. – Les dispositions des I, III, V et VII sont applicables aux fonctionnaires relevant de la commune et du département de Paris ainsi que de leurs établissements publics.

VII. – Entre 2016 et 2020, les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires, visant à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires de catégories A, B et C ou de même niveau relevant de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière peuvent, au plus tôt, rétroagir aux dates d'effet suivantes :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B et ceux, relevant de la catégorie A, d'infirmiers et de personnels paramédicaux et des cadres de santé ainsi que ceux de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801 ;

- au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres corps et cadres d'emplois ainsi que pour les personnels sous statut spécial.

**Amendement n° 219** présenté par M. Mariton, M. Jacob, M. Abad, M. Aboud, M. Accoyer, M. Albarello, Mme Ameline, M. Apparu, Mme Arribagé, M. Aubert, M. Audibert Troin, M. Balkany, M. Jean-Pierre Barbier, M. Bénisti, M. Berrios, M. Bertrand, M. Blanc, M. Bonnot, M. Bouchet, Mme Boyer, M. Breton, M. Briand, M. Brochand, M. Bussereau, M. Carré, M. Carrez, M. Censi, M. Chartier, M. Chatel, M. Cherpion, M. Chevrollier, M. Chrétien, M. Christ, M. Cinieri, M. Ciotti, M. Cochet, M. Copé, M. Cornut-Gentille, M. Costes, M. Courtial, M. Couve, Mme Dalloz, M. Darmanin, M. Dassault, M. Daubresse, M. de Ganay, Mme de La Raudière, M. de La Verpillière, M. de Mazières, M. de Rocca Serra, M. Debré, M. Decool, M. Deflesselles, M. Degauchy, M. Delatte, M. Devedjian, M. Dhucq, Mme Dion, M. Door,

M. Dord, M. Douillet, Mme Marianne Dubois, Mme Duby-Muller, M. Estrosi, M. Fasquelle, M. Fenech, M. Fillon, Mme Fort, M. Foulon, M. Francina, M. Fromion, M. Furst, M. Gandolfi-Scheit, M. Gaymard, Mme Genevard, M. Guy Geoffroy, M. Gérard, M. Gest, M. Gibbes, M. Gilard, M. Ginesta, M. Ginesy, M. Giran, M. Goasguen, M. Gorges, M. Gosselin, M. Goujon, Mme Greff, Mme Grommerch, Mme Grosskost, M. Grouard, M. Guaino, Mme Guégot, M. Guibal, M. Guillet, M. Guilloteau, M. Heinrich, M. Herbillon, M. Herth, M. Hetzel, M. Houillon, M. Huet, M. Huyghe, M. Jacquat, M. Kert, M. Kosciusko-Morizet, M. Kossowski, M. Labaune, Mme Lacroute, M. Laffineur, M. Lamblin, M. Lamour, M. Larrivé, M. Lazaro, Mme Le Callennec, M. Le Fur, M. Le Maire, M. Le Mèner, M. Le Ray, M. Leboeuf, M. Frédéric Lefebvre, M. Lellouche, M. Leonetti, M. Lequiller, M. Lett, Mme Levy, Mme Louwagie, M. Luca, M. Lurton, M. Mancel, M. Marcangeli, M. Mariani, M. Alain Marleix, M. Olivier Marleix, M. Marlin, M. Marsaud, M. Philippe Armand Martin, M. Martin-Lalande, M. Marty, M. Mathis, M. Menuel, M. Meslot, M. Meunier, M. Mignon, M. Morange, M. Moreau, M. Morel-A-L'Huissier, M. Moyne-Bressand, M. Myard, Mme Nachury, M. Nicolin, M. Ollier, Mme Péresse, M. Pélissard, M. Perrut, M. Philippe, M. Poisson, Mme Poletti, M. Poniatowski, Mme Pons, M. Priou, M. Quentin, M. Reiss, M. Reitzer, M. Reynès, M. Riestler, M. Robinet, Mme Rohfritsch, M. Saddier, M. Salen, M. Scellier, Mme Schmid, M. Schneider, M. Sermier, M. Siré, M. Solère, M. Sordi, M. Straumann, M. Sturni, M. Suguenot, Mme Tabarot, M. Tardy, M. Taugourdeau, M. Teissier, M. Terrot, M. Tetart, M. Tian, M. Vannson, Mme Vautrin, M. Verchère, M. Viala, M. Vialatte, M. Jean-Pierre Vigier, M. Vitel, M. Voisin, M. Warsmann, M. Wauquiez, M. Woerth et Mme Zimmermann.

Après l'article 57, insérer l'article suivant :

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

**Amendement n° 412** présenté par Mme Laclais, M. Denaja et Mme Huillier.

Après l'article 57, insérer l'article suivant :

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conséquences des suppressions de postes dans les services des douanes en prenant en compte, d'une part, l'économie réalisée en frais de fonctionnement et, d'autre part, l'impact sur les récupérations de taxes et le contrôle des marchandises, l'impact sur la fraude, les contrefaçons et la compétitivité des entreprises travaillant sur le territoire national.

## Article 24

Il est ouvert aux ministres, pour 2016, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 413 628 902 589 € et de 406 326 970 277 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

## ÉTAT B

(Article 24 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,  
des crédits du budget général

## BUDGET GÉNÉRAL

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Crédits non répartis</b>	<b>340 445 751</b>	<b>40 445 751</b>
Provision relative aux rémunérations publiques	11 445 751	11 445 751
<i>dont titre 2</i>	<i>11 445 751</i>	<i>11 445 751</i>
Dépenses accidentelles et imprévisibles	329 000 000	29 000 000
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>6 320 354 974</b>	<b>6 320 354 974</b>
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 038 730 778	4 038 730 778
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	824 838 307	824 838 307
Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 456 785 889	1 456 785 889

## Article 26

Il est ouvert aux ministres, pour 2016 au titre des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 183 527 164 908 € et de 183 234 443 457 €, conformément à la répartition par compte donnée à l'état D annexé à la présente loi.

## ÉTAT D

(Article 26 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,  
des crédits des comptes d'affectation spéciale  
et des comptes de concours financiers

## COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>588 821 451</b>	<b>575 000 000</b>
Contribution au désendettement de l'État	155 000 000	155 000 000
Contribution aux dépenses immobilières	433 821 451	420 000 000
<b>Pensions</b>	<b>57 204 650 226</b>	<b>57 204 650 226</b>
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	53 297 300 000	53 297 300 000
<i>dont titre 2</i>	<i>53 296 300 000</i>	<i>53 296 300 000</i>
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 916 192 000	1 916 192 000
<i>dont titre 2</i>	<i>1 907 622 000</i>	<i>1 907 622 000</i>
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 991 158 226	1 991 158 226
<i>dont titre 2</i>	<i>16 000 000</i>	<i>16 000 000</i>

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Compte rendu de la commission élargie du jeudi 29 octobre 2015

*(Application de l'article 120 du Règlement)*

### Engagements financiers de l'État Remboursements et dégrèvements

*La réunion de la commission élargie commence à vingt-deux heures quinze sous la présidence de M. Dominique Lefebvre, vice-président de la commission des finances.*

**M. Dominique Lefebvre, président.** Je vous remercie, monsieur le ministre des finances, d'avoir répondu à l'invitation de l'Assemblée nationale. L'objet de cette commission élargie est de vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2016 consacrés aux missions « Engagements financiers de l'État » et « Remboursements et dégrèvements », ainsi que sur les comptes spéciaux qui s'y rattachent.

Selon les règles établies pour les commissions élargies, les rapporteurs spéciaux interviendront pour une durée de cinq minutes chacun. Il vous appartiendra ensuite de vous exprimer, monsieur le ministre. Après quoi, je donnerai la parole aux responsables des groupes puis aux députés qui souhaitent vous poser des questions, auxquelles vous répondrez pour terminer.

**M. Victorin Lurel, rapporteur spécial, pour la mission « Engagements financiers de l'État ».** La mission « Engagements financiers de l'État » est dotée pour 2016 de 45,2 milliards d'euros en crédits de paiement. Elle comprend sept programmes, dont le plus important en volume budgétaire, le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État », représente à peu près 98 % des crédits de la mission. Comme chaque année, cette mission constitue le troisième poste de dépenses budgétaires, après les missions « Remboursements et dégrèvements » et « Enseignement scolaire ».

Depuis le début de la législature, nous assistons à un net ralentissement de la croissance de la dette publique. Cette dernière avait presque doublé au cours des deux précédentes législatures, passant de 958 milliards d'euros en 2002 à 1 870 milliards d'euros en 2012, du fait des crises qui se sont succédé, mais également de l'absence de véritables mesures d'assainissement de nos finances publiques.

Depuis 2012, la majorité actuelle s'est engagée dans un effort sans précédent de meilleure maîtrise des dépenses publiques, dont nous récoltons les premiers fruits. De fait, l'augmentation annuelle de la dette publique en euros courants a diminué de 30 % entre la période 2002-2012, au cours de laquelle elle progressait de 123 milliards d'euros par an, et la période 2013-2015, au cours de laquelle elle n'a augmenté que de 85 milliards d'euros par an. En points de PIB, nous assisterions entre 2015 et 2016 à une stabilisation du poids de la dette : de 96,3 % en 2015, il passerait à 96,5 % en 2016 puis chuterait à partir de 2017. Ces données incontestables marquent un tournant dans la gestion de nos finances publiques.

Cette amélioration ne doit pas pour autant conduire à sous-estimer le poids de la dette publique. La charge de la dette demeure le troisième poste de dépense du budget de

l'État et les besoins de financement annuels restent importants en raison, principalement, des déficits nominaux à financer chaque année, même s'ils diminuent progressivement, et de la nécessité de couvrir les fortes émissions de dette réalisées au cours de la précédente législature, pendant la crise des dettes souveraines. C'est la raison pour laquelle les prévisions du Gouvernement relatives aux conditions de financement de notre dette sur les marchés sont prudentes et reposent sur des hypothèses de remontée des taux d'intérêt progressive.

Par ailleurs, cette mission comprend, depuis la loi de finances initiale (LFI) pour 2015, le programme relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque. Instauré en loi de finances pour 2014, ce fonds devait initialement être doté de 1,5 milliard d'euros au cours des quinze années suivantes. Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement au mois de février dernier, cette dotation devrait être doublée, dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année, pour atteindre un montant total de 3 milliards d'euros. Cela permettra d'apporter une aide aux collectivités les plus exposées à ces emprunts dits « toxiques ». Selon les informations qui m'ont été transmises, le 30 avril 2015, 80 % des 850 collectivités concernées avaient déposé une demande d'aide, soit 676 collectivités. Les deux tiers d'entre elles sont des communes, dont 40 % comptent moins de 10 000 habitants.

Je me permets, monsieur le ministre, de vous poser quelques questions.

En ce qui concerne le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État », l'évolution du rapport de la dette publique au PIB serait plus favorable en 2015 et 2016 que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques : la dette atteindrait 96,3 % du PIB en 2015, au lieu de 97,1 %, et 96,5 % en 2016, au lieu de 97,7 %. Pouvez-vous rappeler succinctement quelles hypothèses permettent d'anticiper une quasi-stabilisation de la dette à compter de 2016 et préciser les perspectives envisagées pour 2017 ?

Par ailleurs, vous nous avez confirmé lors de l'examen de la LFI 2015 que, depuis 2014, la dette supportée par EDF au titre de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) est bien intégrée à la dette publique au sens du traité de Maastricht. Pouvez-vous rappeler le montant de cette dette en 2015 et les prévisions faites pour 2016 ? Pourriez-vous également nous présenter la réforme de la CSPE qui devrait intervenir en collectif de fin d'année et les mesures envisagées pour garantir la solidarité nationale en matière de financement de la production d'énergie ? Je songe notamment à la situation particulière des territoires ultramarins.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques adoptée le 6 août dernier comporte de nombreuses mesures en faveur de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié. Quels seront les effets de ces mesures sur les dépenses fiscales associées au programme 145 « Épargne » pour les années à venir ?

Enfin, pouvez-vous nous confirmer que les crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement du programme « Fonds de soutien relatif aux contrats financiers et prêts structurés à risque » seront bien doublés dans le cadre

du collectif budgétaire de fin d'année ? Et quel est le montant des décaissements prévus en 2015 et en 2016 au titre des aides apportées aux collectivités concernées ?

**Mme Eva Sas**, *rapporteuse spéciale, pour la mission « Remboursements et dégrèvements »*. Cette année encore, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont l'un des principaux angles morts de notre budget. Leur montant total dépasse les 100 milliards d'euros, ce qui en fait la mission la plus volumineuse du budget de l'État et dénote une tendance de fond à financer les politiques publiques par des dépenses fiscales plutôt que des crédits budgétaires classiques.

Mes réserves concernant le périmètre de la mission sont les mêmes que l'année dernière.

En premier lieu, des montants considérables retracés dans cette mission devraient être traités en atténuation de recettes directement en première partie de la loi de finances. Je pense en particulier aux 49 milliards d'euros liés aux restitutions de TVA. À l'inverse, il est difficile de chiffrer concrètement le montant des restitutions correspondant à certains crédits d'impôt comme le CICE. L'analyse du Parlement s'en trouve donc brouillée et compliquée.

Les remboursements d'impôts locaux, pour leur part, sont également traités en atténuation de recettes en première partie, alors qu'ils constituent une politique à part entière de l'État et que les crédits ne devraient pas être « évaluatifs » au sens de la LOLF – nos débats récents concernant le revenu fiscal de référence l'ont encore démontré. Les crédits correspondant doivent, à mon sens, être rapprochés de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », afin que l'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités locales puisse être traité de manière cohérente. Actuellement, il y a, d'un côté, les dégrèvements d'impôts locaux, « sanctuarisés », voire oubliés, et, de l'autre, les compensations d'exonérations d'impôts locaux, rabotées chaque année à proportion de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

À l'heure où nous envisageons de réformer ladite dotation, est-il cohérent de laisser de côté la question des dégrèvements d'impôts locaux ? L'imputation de ces derniers sur la présente mission, et non sur celle relative aux collectivités locales, semble en effet faire obstacle à une réflexion d'ensemble.

J'en viens au sujet important de la mission cette année : les contentieux européens. Ceux-ci ont déjà pesé lourdement sur nos finances publiques entre 2007 et 2014 : 870 millions d'euros, dont 220 millions d'intérêts moratoires, pour le contentieux précompte, et 1,150 milliard d'euros, dont 200 millions d'euros d'intérêts moratoires, pour le contentieux OPCVM.

En raison de la montée en charge du contentieux OPCVM et de l'apparition de deux nouveaux contentieux, de Ruyter et Steria, ce coût s'alourdira encore au cours des deux prochaines années : il devrait atteindre 1,8 milliard d'euros en 2015 et 2,4 milliards en 2016. Le contentieux de Ruyter devrait nous coûter 500 millions d'euros, dont la moitié sera prise en charge par l'État. L'enjeu du contentieux Steria pourrait être, au total, de 1 milliard d'euros, mais le chiffre est encore à prendre avec précaution. La contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés pourrait, en outre, être l'objet d'un nouveau contentieux, dont l'enjeu total serait de 340 millions d'euros. Nous continuons donc d'adopter des dispositions fiscales contraires au droit européen : le conten-

tieux de Ruyter vise l'assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents, qui avait été instauré par la loi de finances rectificative (LFR) d'août 2012, de même que la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, que je viens d'évoquer.

Quels risques ces nouveaux contentieux et l'éventuelle reprise du précompte immobilier font-ils peser sur les finances publiques à compter de l'année 2017 ? Les décisions très favorables à l'État français prises au niveau national, exigeant du demandeur de démontrer que le dividende a déjà fait l'objet d'une taxation similaire à l'étranger, pourraient effectivement être remises en cause au niveau européen. Ne risque-t-on pas une nouvelle condamnation qui ne ferait que reporter dans le temps nos obligations de rembourser ?

Par ailleurs, l'article 104 de la loi de finances pour 2014 prévoit que la commission des finances doit être informée tous les semestres sur les risques de contentieux européens et leur incidence éventuelle, chiffrée, sur nos finances publiques. Or il ne me semble pas que nous ayons reçu un quelconque document à ce sujet. La loi est-elle bien respectée, monsieur le ministre ?

Il est nécessaire de veiller plus rigoureusement à la conformité aux traités européens des mesures fiscales prises en loi de finances. Deux dispositions de la loi de finances rectificative d'août 2012 se révèlent contraires aux traités européens ! Comment expliquer que nous adoptions encore des mesures sujettes à contentieux ? À terme, la solution ne serait-elle pas une harmonisation fiscale européenne, seule à même de garantir le respect de la liberté de circulation des capitaux et la liberté d'établissement des personnes à l'intérieur de l'Union ? C'est, en effet, au nom de ces libertés que la Cour de justice européenne nous condamne.

J'en viens aux remboursements de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Chaque fois que le tarif de la TICPE de droit commun augmente, l'écart avec le tarif fixe applicable aux transporteurs routiers, aux taxis et aux agriculteurs s'accroît d'autant. Ne vous semblerait-il pas opportun que les tarifs particuliers applicables à ces catégories suivent automatiquement le tarif de droit commun ? Il suffirait que la loi prévoie, non pas un tarif fixe pour ces catégories, mais un écart fixe avec le tarif de droit commun.

Cela étant, sous réserve d'une évolution des remboursements de TICPE pour permettre l'application de la contribution climat-énergie à toutes les catégories de professionnels comme aux ménages, je vous propose, chers collègues, d'adopter les crédits de la mission.

**M. Guillaume Bachelay**, *rapporteur spécial, pour les comptes d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » et « Participation de la France au désendettement de la Grèce » et pour le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »*. Je consacrerai les quelques minutes de mon intervention au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », que j'envisagerai à la fois dans sa dimension budgétaire et dans sa dimension stratégique.

L'année 2013 fut celle de la conception de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire, l'année 2014 celle de sa définition puis de sa concrétisation ; l'année 2015 est celle des premiers résultats. Le moment est donc également venu d'un bilan d'étape, au terme de la première année de

pleine mise en œuvre du nouveau cadre qui régit l'action de l'État au sein des entreprises dans lesquelles il détient une participation.

Les principes sont connus : il s'agit de permettre à l'État, dépositaire de l'intérêt général, d'agir en investisseur avisé, grâce à une gestion active de ses participations. Celles-ci sont d'un montant, significatif : environ 120 milliards d'euros, dont 74 milliards d'euros de titres cotés de soixante-dix-sept entreprises. L'État actionnaire est un atout pour la France dans une économie mondiale marquée par la concurrence internationale, la financiarisation et le court-termisme, dont les objectifs contrarient, souvent, les investissements requis par la transition écologique et numérique et, parfois, l'intérêt social de l'entreprise elle-même, et pèsent aussi sur le choix de la localisation de sites de production, de laboratoires de recherche-développement, de centres de décision.

Quel bilan le Gouvernement fait-il de cette première année de pleine mise en œuvre du nouveau cadre, à la fois du point de vue des intérêts patrimoniaux de l'État et, plus largement, du point de vue de la compétitivité de l'appareil productif, puisque cette doctrine de l'État actionnaire s'inscrit dans une stratégie globale ?

Le principe « et désendettement et réinvestissement » est au cœur de la doctrine énoncée par le Gouvernement. Depuis 2012, des cessions de participations ont permis de dégager 6,2 milliards d'euros de recettes, et, l'an dernier, pour la première fois depuis 2006, 1,5 milliard a été affecté au désendettement. En même temps, l'enjeu de compétitivité rend impératif le réinvestissement dans l'énergie, les transports, l'aéronautique et d'autres secteurs encore. C'est là une double approche qui relève d'une gestion dynamique. Les opérations décidées par l'État doivent, en effet, tenir compte de plusieurs facteurs : la préservation, à moyen terme comme à long terme, de ses intérêts patrimoniaux, qui sont ceux des Français, la stratégie industrielle des entreprises concernées, les conditions de marché et le cadre législatif et réglementaire européen. Compte tenu de ces facteurs, pouvez-vous nous confirmer que ces deux objectifs de désendettement et de réinvestissement président bien à l'affectation du produit des cessions de participations en 2015 et en 2016 ? Le cas échéant, quel sera le calendrier suivi ?

Enfin, la nouvelle doctrine a fixé ou clarifié des principes de gouvernance – de l'État actionnaire et pour l'État actionnaire. Je pense à la diversification de l'expérience professionnelle requise pour les administrateurs qu'il désigne afin de le représenter et de porter ses exigences. Je pense aussi au droit de vote double sur l'ensemble du portefeuille des entreprises cotées, instauré en 2014 pour soutenir l'actionnariat de long terme et l'investissement durable et stable, car il est aussi légitime qu'efficace de distinguer l'actionnaire qui fait un tour et s'en va de celui qui reste et s'engage.

La vocation de l'État actionnaire est aussi, sans s'immiscer dans la gestion quotidienne des entreprises concernées, de faire prévaloir des pratiques qui concourent à la régulation des activités économiques et qui se diffusent à l'ensemble des secteurs d'activité – le commissaire aux participations de l'État y a insisté à juste raison lors de son audition. Il s'agit notamment, l'actualité du secteur aérien le rappelle, d'encourager le dialogue social, facteur de compétitivité, comme le soulignait le rapport Gallois. Il s'agit aussi d'encourager le civisme fiscal des entreprises et de leurs filiales, et de faire en sorte, en conseil d'administration, que la liste des implantations à l'étranger de ces entreprises soit rendue

publique. Il s'agit également d'encadrer les rémunérations des dirigeants mandataires sociaux d'entreprises à participation publique. Un autre enjeu, que nous évoquons chaque année, est le renforcement de la mixité des conseils d'administration et de surveillance. La proportion de femmes siégeant au conseil d'administration des entreprises relevant du périmètre de l'Agence des participations de l'État est ainsi passée de 16,2 % en 2012 à 27,2 % en 2015, progrès réel qui doit être conforté et amplifié.

Sur l'ensemble de ces enjeux – qui relèvent, au fond, de l'exemplarité –, quelle évaluation le Gouvernement fait-il d'un an d'application de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire ?

**M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics.** Votre commission examine aujourd'hui un ensemble extrêmement vaste constitué de crédits du budget général et de plusieurs comptes spéciaux, aux problématiques extrêmement variées et aux enjeux financiers considérables, étroitement liés à la trajectoire de redressement des finances publiques. Je m'arrêterai sur quatre sujets : la charge de la dette ; les emprunts toxiques ; les participations financières de l'État ; les remboursements et dégrèvements d'impôts. Cela devrait me permettre d'aborder tous les sujets évoqués par Mme et MM. les rapporteurs spéciaux.

La charge budgétaire de la dette reste contenue, malgré l'augmentation de l'encours de dette. En 2012, la charge de la dette atteignait 46,3 milliards d'euros, puis elle a diminué à 44,9 milliards en 2013 et à 43,2 milliards en 2014. En 2015, la baisse se poursuit et la charge de la dette devrait s'établir à 42,4 milliards, soit 2 milliards de moins que la prévision inscrite en loi de finances initiale. Pour 2016, avec une prévision de 44,5 milliards d'euros, elle resterait inférieure de près de 2 milliards d'euros au niveau atteint en 2012.

Nous engrangeons donc aujourd'hui des niveaux de taux très faibles, qui nous aideront durablement à contenir la charge d'intérêt pour les années à venir. Je rappelle que la maturité moyenne des titres émis par l'État est de sept ans. C'est donc en moyenne pendant sept ans que ces taux bas viendront minorer la charge de la dette assumée par le budget de l'État. Je rappelle aussi que si nos besoins d'émission de dettes sont élevés en ce moment, c'est parce que nous devons refinancer les tombées de dette émise sous le quinquennat précédent.

Les faibles taux dont nous bénéficions – le taux à dix ans s'établit à 0,84 % – résultent à la fois du crédit dont l'État jouit auprès de ses créanciers et de la politique menée par la Banque centrale européenne. Le crédit de la France auprès des investisseurs est bon, comme le montre l'écart de taux avec l'Allemagne, extrêmement faible et parfaitement stable. En d'autres temps, avant 2012, cet écart était de plus d'un point – cent points de base en jargon. Il n'est plus aujourd'hui que d'un quart de point, ou vingt-cinq points de base, ce qui montre la crédibilité de notre politique économique. C'est aussi le résultat d'une confiance retrouvée dans la solidité de la zone euro, à laquelle nous avons très largement contribué, et du travail de l'Agence France Trésor, qui explique efficacement tout cela aux investisseurs intéressés.

Enfin, je souhaite y insister, notre prévision pour 2016 est extrêmement prudente. Nous partons de l'hypothèse d'une hausse marquée des taux à dix ans, qui les feraient passer d'environ 0,8 % aujourd'hui à 1,4 % à la fin de l'année, soit un quasi-doublement assez improbable, puis à 2,4 % à la fin

de l'année 2016. Nous avons donc budgété le risque d'une hausse des taux et sommes prêts à en supporter les conséquences financières s'il devait se réaliser. Observant à la fois un principe de prudence constant et les anticipations des investisseurs, nous anticipons une remontée des taux d'intérêt pour éviter toute mauvaise surprise en cours de gestion. Cette prudence se traduit dans l'ensemble de nos prévisions.

En matière de dette publique, nos hypothèses pour l'an prochain s'établissent, pour la croissance du PIB, à 1,5 %, pour le déficit, à 3,3 % du PIB, et, pour le désendettement, à 2 milliards d'euros de produits de cession d'actifs. Sous ces hypothèses parfaitement réalistes, la dette publique, qui comprend la dette de l'État mais également celle des administrations de la sécurité sociale et des collectivités locales, devrait atteindre 96,5 % du PIB en 2016 et demeurer proche de ce niveau en 2017. Nous sommes donc bel et bien en passe de réussir à stabiliser la dette publique après huit ans de hausse continue. De même, pour la première fois, la dette de la sécurité sociale baissera en valeur en 2015, certes modestement, mais cette baisse s'amplifiera en 2016.

Comme M. Lurel l'a lui-même souligné, une réforme de la CSPE interviendra dans le cadre du projet de loi de finances rectificative qui sera présenté dans une quinzaine de jours. D'une part, le prélèvement sera sécurisé sur le plan juridique par une transformation en taxe intérieure sur la consommation d'électricité. D'autre part, le circuit de financement sera réformé pour être intégré au budget de l'État et ainsi permettre un meilleur contrôle par le Parlement et également par le Gouvernement. L'impact sur nos finances publiques sera inchangé, puisque la CSPE est déjà intégrée aux prélèvements obligatoires et aux dépenses publiques. Enfin, le dispositif de péréquation en faveur des zones non interconnectées, notamment outre-mer, est évidemment préservé, comme l'ensemble des dispositifs financés par la CSPE, tels que le soutien à la production d'énergie renouvelable et les tarifs sociaux.

Vous m'avez également demandé quel était le montant de la dette de la CSPE. Au près d'EDF, il est d'environ 6 milliards d'euros à la fin de l'année 2015. Un premier remboursement de quelques centaines millions d'euros devra être constaté en 2015.

Les avis sont très partagés sur le soutien qu'il convient ou non d'apporter aux collectivités ayant contracté des emprunts toxiques. Certains élus, dont des députés, et non des moindres, considèrent que les collectivités se sont montrées irresponsables et ne doivent pas être aidées ; d'autres estiment qu'elles ont été trompées par les banques ; d'autres encore considèrent que l'État aurait failli à son rôle de régulation. Le Gouvernement, pour sa part, a toujours considéré que la responsabilité était partagée entre les banques, l'État, les collectivités territoriales, position d'ailleurs conforme aux conclusions de la commission d'enquête de votre assemblée sur ce sujet. En outre, personne ne peut nier qu'il faille résoudre le problème auquel nous faisons désormais face. Le risque pour les finances publiques est trop élevé, ne laissons pas la situation s'envenimer sans agir.

Le Gouvernement a fait preuve de réactivité face à la très forte appréciation du franc suisse en début d'année, qui a renchéri le coût de tous les emprunts indexés sur cette devise. Alors que la doctrine d'emploi du fonds de soutien était prête, il a fallu à la fois en doubler le montant – il sera porté à 3 milliards d'euros par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année – et réécrire intégralement les

modalités d'emploi de ses ressources. La taxe de risque systémique des banques, finançant la moitié du fonds, sera donc également doublée par l'article 9 du projet de loi de finances pour 2016. Après le vote du PLF 2016 et compte tenu des reports de crédits des années antérieures, le fonds disposera d'un montant total de 278 millions d'euros de crédits de paiement, disponible pour les décaissements des années 2015 et 2016, ce qui est largement suffisant.

En effet, une fois les notifications faites, une collectivité a trois mois pour accepter l'aide, puis le fonds dispose d'un à deux mois pour verser le montant attribué. Nous prévoyons donc des versements d'une cinquantaine de millions d'euros en 2015, puis, en 2016, une année pleine de versements, dont le montant sera proche de 200 millions d'euros dans l'éventualité où toutes les collectivités accepteraient les offres du fonds. Plus de 700 collectivités et établissements ont déposé un dossier auprès du service de compétence nationale qui assure la gestion du fonds, ce qui traduit le succès, si j'ose dire, du dispositif. Ce service procède désormais, depuis le mois dernier, aux premières notifications officielles d'aide, et les premiers versements interviendront avant la fin de l'année. Le dossier est compliqué mais je crois que nous pouvons considérer que nous sommes sur le point d'entrevoir le bout du tunnel.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », l'élaboration en 2014 d'une stratégie de l'État actionnaire, puis la publication de l'ordonnance relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique ont marqué une étape extrêmement importante. L'ordonnance a été ratifiée et complétée lors de l'adoption cette année de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. L'État actionnaire doit défendre une vision de long terme. Il doit donc être actif et faire entendre sa voix pour garantir le développement de nos entreprises, de leur activité, de leur emploi, pour défendre, aussi, nos intérêts stratégiques, tout particulièrement dans le champ de la défense nationale, de l'énergie, sans oublier le secteur automobile.

Le patrimoine de l'État, c'est évidemment celui de tous. Je suis donc personnellement particulièrement attentif à le faire fructifier et à en recueillir les fruits, mais je suis également attaché à l'exemplarité de nos entreprises. Nous devons faire preuve d'une vigilance toute particulière, par exemple quant aux rémunérations des dirigeants, afin de promouvoir des principes de modération. De même, j'ai appelé l'attention des dirigeants des entreprises à participation publique sur l'enjeu de l'optimisation fiscale. Nous avons demandé aux administrateurs de l'État qu'ils s'expriment en conseil d'administration, et ils l'ont fait, afin que la liste des implantations à l'étranger de ces entreprises soit rendue publique et que le conseil d'administration soit régulièrement informé des évolutions à envisager en la matière.

C'est pour être entendu et influent sur ces différents aspects que l'État a veillé à bénéficier, comme les autres investisseurs de long terme, de la mise en place, dans l'ensemble des entreprises, des droits de vote double ; ceux-ci seront effectifs au mois d'avril 2016, en application de la loi dite « Florange ». En 2015, notre montée au capital de Renault et d'Air France nous aura permis de nous assurer que ces droits de vote double seront bien mis en œuvre dans ces entreprises, ce qui n'était pas évident.

Nous avons mené en 2015 une gestion active du portefeuille des participations. Les opérations de cessions réalisées, concernant notamment Safran, l'aéroport de Toulouse et

ENGIE, nous ont permis de dégager les ressources nécessaires à des investissements utiles – je pense, encore une fois, à Renault et Air France, mais aussi à l'Agence française de développement. Cependant, les cessions doivent également nous permettre de réduire notre endettement. Aussi 1,5 milliard d'euros a-t-il été affecté en 2014 au désendettement et, pour la première fois depuis 2007, nous avons inscrit l'objectif ambitieux de 4 milliards d'euros de désendettement en 2015. Étant donné la dégradation des conditions de marché au cours de ces derniers mois, nous avons revu à la baisse nos cessions en 2015 ; il s'agit de ne pas brader des actifs qui appartiennent à la collectivité. Par conséquent, l'objectif de désendettement pour 2015 a été ramené de 4 milliards d'euros à 2 milliards d'euros. Ce sont les conditions de marché qui nous permettront ou non de l'atteindre.

Le projet de loi de finances pour 2016 ne marquera pas de rupture, avec un volume de prévision de recettes inchangé de 5 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros sur le programme 731, consacré à l'investissement, et 2 milliards d'euros sur le programme 732, celui du désendettement, compte tenu des besoins qui ont pu être identifiés jusqu'à présent. Cette orientation témoigne de l'importance donnée par le Gouvernement à la fois à la maîtrise de la dette et à la poursuite d'opérations actives de réinvestissement stratégique – des besoins se feront sentir en matière de logement intermédiaire, pour AREVA et autres.

Mme Sas a appelé notre attention, à juste titre, sur les contentieux fiscaux. Le contentieux OPCVM affecte fortement le budget de l'État depuis plusieurs années. Pour 2015, nous anticipons prudemment un coût de 1,75 milliard d'euros. Au vu des décaissements à fin septembre, il est possible que ce coût soit finalement revu à la baisse. Le contentieux dit « précompte mobilier » est aujourd'hui suspendu à un possible nouveau rebondissement, une nouvelle saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, dans une procédure qui dure depuis dix ans ou un peu plus. Nous estimons que cette saisine, dont l'objet serait de remettre en cause un arrêt du Conseil d'État, n'est pas justifiée. Nous anticipons donc que la Cour de justice ne sera pas saisie en 2016 et que le contentieux sera entièrement apuré. Si la Cour était saisie, l'apurement du contentieux serait repoussé au-delà de 2016. Je précise que c'est bien le Conseil d'État qui a rendu, en toute indépendance, un arrêt favorable à l'intérêt de l'État ; nulle décision du Gouvernement n'est en cause. Attendons donc de voir si la Commission européenne décide de saisir la Cour de justice.

Ces contentieux fiscaux sont un enjeu majeur pour les finances publiques ; vous avez raison d'en souligner l'importance, madame la rapporteure spéciale. Mes services sont, bien entendu, à votre entière disposition, et votre rapport constitue d'ailleurs une source d'information précieuse pour la représentation nationale. Le champ de l'article 104 de la loi de finances initiale pour 2014, que vous mentionnez, excède les seuls contentieux fiscaux. Je vous invite à vous rapprocher du secrétariat général aux affaires européennes, qui suit l'ensemble des procédures au niveau communautaire et qui saura vous donner tous les détails sur ces questions. Je suis prêt à vous accompagner personnellement jusqu'au secrétariat général pour que l'ensemble des informations nécessaires vous soit données.

J'appelle votre attention sur le fait que la LOLF nous contraint fortement en ce qui concerne le traitement des dégrèvements d'impôts locaux. Son article 10 prévoit, en effet, que ces crédits sont évaluatifs et doivent être isolés

sur des programmes spécifiques. Ce caractère évaluatif est d'ailleurs protecteur pour les collectivités territoriales : il leur garantit que les remboursements qui leur sont dus leur seront effectivement versés. Vous êtes, bien entendu, dans votre rôle en proposant des évolutions de la nomenclature budgétaire, mais, même si l'on rattachait les dégrèvements d'impôts locaux à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », on ne pourrait pas avoir de vue globale et unique des concours aux collectivités dès lors que l'essentiel de ces concours passe par le prélèvement sur recettes et non par les missions du budget général.

Enfin, concernant les remboursements de TICPE aux routiers, aux taxis, aux agriculteurs, je reconnais dans votre proposition, madame la rapporteure spéciale, votre souci de renforcer la fiscalité écologique. Le Gouvernement le partage, puisqu'a été inscrite en première partie du PLF une accélération, dès 2016, de la convergence des tarifs entre le gazole et l'essence. Toutefois, ce que vous proposez conduirait de fait à réduire les remboursements de TICPE accordés à des secteurs par ailleurs confrontés à des conditions économiques difficiles. Je ne crois donc pas que la fiscalité écologique doive progresser à leur détriment, et je répète qu'une partie de vos revendications est satisfaite par la première partie de la loi de finances.

Je n'ai pas répondu à M. Lurel sur les dépenses fiscales rattachées au programme « Épargne ». Les trois mesures inscrites dans la loi Macron – le régime des impatriés, qui a été assoupli, les conditions d'attribution des bons de souscription des parts de créateurs d'entreprises, les modalités d'imposition des actions gratuites – ont un impact sur les finances publiques de 100 millions d'euros.

Je reviens enfin, un instant, à l'affaire de Ruyter. Elle n'est pas liée à une disposition de la loi de finances rectificative de 2012, mais à une disposition prise au début des années 2000, et nous réglons ce point en PLFSS par une modification de l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, sans renoncer pour autant aux recettes.

**M. Dominique Lefebvre, président.** Une disposition a été votée, la semaine dernière, qui devrait permettre de maintenir cette contribution affectée, pour l'essentiel, au fonds de solidarité vieillesse, mais l'arrêt de la Cour de justice n'en conduit pas moins à procéder à des remboursements sur les derniers exercices.

Nous en venons aux orateurs des groupes.

**M. Olivier Faure.** Plutôt que d'accabler le ministre de questions, je reviendrai sur quatre points, pour mettre en évidence et appuyer, au nom du groupe Socialiste, républicain et citoyen, la démarche du Gouvernement : la charge de la dette, le financement du fonds d'aide aux collectivités locales pour sortir des emprunts toxiques, l'agilité et la vision de l'État actionnaire dans la gestion de ses participations, la TICPE. En ce qui concerne celle-ci, un amendement voté en première partie de la loi de finances répond, sinon complètement, au moins indirectement, aux souhaits d'Éva Sas.

Sur la gestion de la charge de la dette, vous avez rappelé à la fois vos prévisions prudentes, votre anticipation d'une hausse des taux d'intérêt et la nécessité de refinancer un volume significatif de titres à moyen terme émis par vos prédécesseurs durant la crise financière de 2008-2009, qui arrivent à échéance. Je veux, à mon tour, souligner que ce refinancement est bien lié à ce qui s'est passé avant que nous

n'accédions aux responsabilités. Nous devons poursuivre le redressement de nos finances publiques, mais n'oublions pas que cette dette est l'accumulation de près de quatre décennies de déficit public continu. D'ailleurs, la dernière fois que la dette a baissé en France, c'était entre 1999 et 2001, sous un gouvernement que vous avez bien connu, monsieur le ministre, tandis que l'emballement de la dette publique s'est produit sous les gouvernements de droite successifs, connaissant même une forte accélération entre 2007 et 2012, période au cours de laquelle la dette publique a augmenté de plus de 600 milliards d'euros, soit plus de vingt-cinq points de PIB – chacun devrait l'avoir à l'esprit.

Vous avez rappelé la philosophie du programme 344 et du financement de l'aide aux collectivités locales. Je voudrais avoir confirmation que les capacités d'intervention du fonds de soutien seront portées à 3 milliards d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », vous l'avez rappelé à la suite du rapporteur spécial Guillaume Bachelay, nous avons engagé une nouvelle étape de la modernisation de l'actionnariat public, avec, successivement, la publication d'une doctrine et l'adoption, en août 2014, de l'ordonnance relative aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique. Cela permet à l'État actionnaire de gérer plus activement ses participations, notamment en cédant certaines d'entre elles pour réinvestir là où c'est le plus utile et pour se désendetter. La loi pour la croissance et l'activité poursuit dans cette voie en simplifiant le cadre juridique de l'intervention de l'État actionnaire et en intégrant au sein de l'ordonnance le dispositif de l'action spécifique qui permet à l'État de conserver un certain contrôle sur les entreprises privatisées de secteurs majeurs ou stratégiquement sensibles. Je voulais, à mon tour, au nom du groupe socialiste, saluer cette vision et cette agilité retrouvées.

En première partie du projet de loi de finances, nous avons adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement sur l'aide aux transporteurs routiers qui achèteraient des véhicules roulant au biocarburant, notamment au biogaz. Cet amendement ne coûte pas très cher, environ 5 millions d'euros. Rassurez-moi, monsieur le ministre : vous n'aurez pas la mauvaise idée de revenir, au cours de la navette, sur une disposition adoptée à une assez large majorité par notre assemblée ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » concentre l'essentiel des crédits alloués à la mission « Engagements financiers de l'État ». Depuis 2015, la mission porte, en outre, les moyens consacrés par l'État à l'accompagnement des collectivités locales dans la recherche d'une solution pérenne et globale au problème des emprunts toxiques contractés par certaines d'entre elles.

L'endettement de la France est l'une des questions les plus préoccupantes pour notre pays, car il conditionne notre souveraineté budgétaire. Vous comprendrez, monsieur le ministre, que je ne tire pas du tout les mêmes conclusions que les vôtres. Nous attendons toujours les résultats concrets de votre politique sur le niveau stratosphérique d'endettement de notre pays. La dette publique a dépassé le seuil symbolique des 2 000 milliards d'euros en 2014 ; elle s'établit à plus de 2 100 milliards au 30 juin 2015, ce qui représente 97,6 % du PIB. C'est une nouvelle hausse de 16 milliards par rapport au trimestre précédent et l'on s'approche dangereusement des 100 % du PIB. Pire, cet

endettement à mi-année est déjà supérieur à celui que le Gouvernement vise pour 2016 dans le projet de loi de finances, soit 96,5 %.

Pour 2016, la France aura un besoin de financement très important. Le Gouvernement va procéder à des émissions obligataires pour un montant record de 187 milliards d'euros. Ces émissions très élevées sont justifiées par la hausse significative des tombées de dette en 2016. Monsieur le ministre, vous avez rappelé que la gestion antérieure avait engendré ces déficits. Que diront les observateurs économiques de la dette que vous avez constituée durant ce quinquennat et qu'il faudra gérer pour l'avenir ?

Depuis 2012, le Gouvernement n'a cessé de reporter la date à laquelle la part de la dette publique dans le PIB devait engager son déclin et de revoir à la hausse la trajectoire de celle-ci. Alors que le programme de stabilité 2013-2017 n'a été présenté que quelques mois après l'adoption de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, le niveau maximal que devait atteindre la dette publique, initialement estimé à 91,3 % du PIB en 2013, a été réévalué à 94,3 % en 2014. Ce point culminant a de nouveau été revu par le programme de stabilité 2014-2017, à 95,6 % du PIB pour les années 2014 et 2015. Au total, le niveau de dette prévisionnel en fin de mandature, c'est-à-dire en 2017, qui était évalué à 82,9 % dans la loi de programmation 2012-2017, a été porté à 96,9 % dans le programme de stabilité 2015-2018, soit une hausse de 14 points de PIB – prévision qui risque prochainement d'être à nouveau revue à la hausse. Cela tend à démontrer que le Gouvernement a une maîtrise des plus limitées de l'évolution de notre dette publique qui représente pourtant plus de 31 000 euros par Français. Le fardeau pour les nouvelles générations du financement de la dette au quotidien ne fait donc que s'alourdir.

Quant au besoin de financement de la France, il s'élèvera en 2016 à 187 milliards d'euros. Si nous sommes paralysés par des taux d'intérêt anormalement bas, dès que ces derniers remonteront, notre pays se trouvera confronté à des difficultés extrêmes. Un niveau élevé de dette publique nous expose à un accroissement rapide de la charge de la dette en cas de remontée des taux d'intérêt. À cet égard, il ne saurait être exclu que survienne, à relativement brève échéance, un resserrement de la politique monétaire américaine. Et la relative atonie de la conjoncture économique ne nous aide pas. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016, la rapporteure générale elle-même s'inquiète d'une remontée des taux d'intérêt qui aurait des effets importants sur le déficit public. Le Gouvernement n'a pas droit à l'erreur et doit engager les réformes structurelles nécessaires à un ralentissement pérenne de la dépense publique. Ce projet de budget ne contient pas de vraie réforme. Si quelques efforts sont consentis, ils proviennent essentiellement d'économies de constatation et, à certains égards, de la poursuite de la logique du rabot.

Pour ces raisons, le groupe Les Républicains ne votera pas les crédits de cette mission.

**Mme Eva Sas, rapporteure spéciale, pour la mission « Remboursements et dégrèvements ».** Revenant sur la TICPE, je précise qu'il ne s'agit que d'appliquer la trajectoire de hausse de la contribution climat-énergie prévue sur plusieurs années à l'ensemble des catégories de véhicules. Si nous ne changeons pas aujourd'hui la législation, certains professionnels tels que les taxis et les routiers se verront appliquer un tarif fixe sur plusieurs années tandis que les

ménages verront leur tarif de carburant augmenter régulièrement. Il me paraît nécessaire d'avoir une réflexion d'ensemble à ce sujet.

En ce qui concerne les contentieux, je trouve appréciable pour la bonne information de la représentation nationale que l'administration nous ait fourni une liste exhaustive de ceux existant à ce jour. Il est également positif que le Gouvernement procède à une mise en conformité progressive au travers des différentes lois de finances, de façon à éviter que ces contentieux ne se poursuivent. C'est ainsi que la présente loi de finances rectifie certains éléments constitutifs du contentieux de Ruyter, engendré par une disposition de la LFR 2012 prévoyant l'assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers tirés de biens situés en France et appartenant à des non-résidents. Il faut conclure de cela que nous ferions bien de vérifier la conformité aux traités européens des mesures que nous proposons dans les lois de finances de cette mandature de façon à éviter de nouveaux contentieux.

**M. Victorin Lurel**, *rapporteur spécial, pour la mission « Engagements financiers de l'État »*. Madame Dalloz, sur la période de 2002 à 2012, il fallait emprunter chaque année 123 milliards d'euros, soit plus de 40 milliards par trimestre ; selon vos calculs, nous en sommes aujourd'hui à 16 milliards par trimestre. Il y a donc bien décélération. Quant aux rachats anticipés de dette, ils s'élevaient à 28 milliards d'euros en 2014 et ils seront de 16 milliards en 2015. Ce sont donc bien des émissions de dette effectuées entre 2008 et 2012 qui posent problème. Et la décélération est forte également, puisqu'elle s'élève à 84 milliards d'euros en moyenne.

**M. Michel Sapin**, *ministre des finances et des comptes publics*. Je prends note des appréciations des uns et des autres, qu'elles soient positives ou négatives. Il ne me semble pas opportun de relancer le débat sur les responsabilités de chacun en matière d'endettement, madame Dalloz. Les économistes, en professionnels rigoureux, observeront les chiffres ; ils verront que les déficits étaient bien plus élevés dans la période précédant 2012, que c'est à partir de cette même année qu'ils ont commencé à baisser, en particulier grâce aux sommes que nous avons empruntées sur les marchés, comme il convenait de le faire. Souvenez-vous que la dette a doublé en dix ans et observez de combien elle aura augmenté au cours de ce quinquennat, sous notre propre gestion. Cela est incomparable. Si nous sommes obligés d'emprunter 187 milliards, c'est parce que nous refinançons une dette. D'ailleurs, la cause principale de la diminution de la dette est le poids moindre des intérêts. Nous allons, en effet, refinancer sur le marché, à des niveaux bien plus faibles et sur sept ans en moyenne, une dette qui était beaucoup plus chère. Contrairement à ce que j'entends parfois dire chez les Républicains, ce refinancement constitue bien une économie structurelle, puisqu'il dure pendant sept ans.

Monsieur Faure, le doublement du fonds des emprunts toxiques sera inscrit dans le projet de loi de finances rectificative, avec 1,5 milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement. Cela permettra des notifications à la fin de l'année 2015. Pour ce qui est des crédits de paiement, leur doublement de 50 à 100 millions d'euros est prévu dans le projet de loi de finances. Le report des crédits de cette année nous permettra de faire face à l'ensemble des besoins de l'an prochain.

Le Gouvernement ne vous proposera pas de revenir sur l'amendement en faveur des véhicules au gaz naturel ; il proposera des économies supplémentaires, en fin de seconde partie, pour le financer.

Enfin, madame Sas, s'agissant du contentieux de Ruyter, je ne conteste pas que certaines dispositions votées en août 2012, à un moment tout à fait particulier, aient fait l'objet de décisions négatives. Nous veillons donc désormais attentivement à éviter toute disposition contraire aux traités, parfois même nous en rectifions, pour ne pas nous mettre en situation difficile, même si la vigilance ne suffit pas toujours à se mettre à l'abri de tout risque contentieux. En tout cas, pour ne pas nous exposer à autant de problèmes qu'avec les OPCVM, qui nous coûtent encore extrêmement cher aujourd'hui, nous nous efforçons d'être plus prudents que nos prédécesseurs.

**M. Dominique Lefebvre**, *président*. Monsieur le ministre, nous vous remercions.

*La réunion de la commission élargie s'achève à vingt-trois heures dix.*

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Compte rendu de la commission élargie du vendredi 30 octobre 2015

*(Application de l'article 120 du Règlement)*

**Gestion des finances publiques  
et des ressources humaines ;  
Crédits non répartis ;  
Régimes sociaux et de retraite ;  
Gestion du patrimoine immobilier de l'État ;  
Pensions**

*La réunion de la commission élargie commence à quinze heures sous la présidence de Mme Marie-Christine Dalloz, secrétaire de la commission des finances et de Mme Françoise Descamps-Crosnier, membre de la commission des lois.*

**Mme Marie-Christine Dalloz**, *présidente*. Mme Françoise Descamps-Crosnier, membre de la commission des lois, et moi-même sommes heureuses d'accueillir Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.

Nous sommes réunis en commission élargie pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2016 consacrés aux missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Régimes sociaux et de retraite » – et les comptes spéciaux qui y sont associés –, « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et « Pensions ».

Je rappelle que nous donnerons, pour commencer, la parole aux rapporteurs qui interviendront chacun pour une durée maximale de cinq minutes, puis, en accord avec Mme la ministre et M. le secrétaire d'État, les porte-parole

des groupes s'exprimeront cinq minutes chacun, avant que les députés qui le souhaiteraient ne posent une question dont la durée ne devra pas excéder, cette fois, deux minutes. Enfin, Mme la ministre et M. le secrétaire d'État répondront.

**Mme Karine Berger**, *rapporteuse spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la stratégie des finances publiques et à la modernisation de l'État, ainsi que pour les crédits relatifs à la conduite et au pilotage des politiques économique et financière.* Avant d'inviter nos collègues à voter les crédits du programme 218, je reviendrai sur la manière dont l'État pilote ses investissements – nous n'avons pas abordé le cas des collectivités locales dans notre rapport. Nous avons examiné trois questions : sait-on combien l'État a engagé d'investissements publics ? Quels sont les mécanismes de contrôle et de sélection des investissements publics de l'État ? Quels sont les grands programmes en cours sur lesquels il serait intéressant de savoir comment le pilotage a été organisé ?

Les investissements publics de l'État font-ils l'objet d'un suivi ? La réponse à cette première question est malheureusement : non. Des progrès ont néanmoins été réalisés à la suite d'un rapport du Commissariat général à l'investissement (CGI), remis au Gouvernement en 2013. En effet, ce rapport constatait qu'il n'était pas possible de savoir combien d'investissements engagés par l'État étaient suivis. Du coup, il existe un jaune budgétaire – que je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir créé – dont le champ, entre 2014 et 2015, a été élargi. Reste que ce document ne porte que sur les projets d'investissement et non pas sur les investissements publics engagés. Nous recommandons donc l'instauration d'un suivi de ces derniers.

Deuxièmement, comment sont sélectionnés et contrôlés les investissements publics engagés par l'État ? Cette question émane de ce que, depuis l'année dernière, brutalement, le programme 218 n'inclut plus l'Opérateur national de paie (ONP). Les mécanismes de sélection sont très divers. Dans certains ministères, il existe des comités de sélection, dans d'autres, non. Nous examinons le cas, dans le rapport, du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO), mis en place pour décider des investissements publics des hôpitaux publics. Il s'agit d'un excellent exemple de la manière de décider collectivement des investissements à engager et des investissements à refuser. Ce comité a été mis en place à la suite de décisions malheureuses d'investissements lancés par les hôpitaux publics autour de 2010. L'exemple du COPERMO semble hélas assez isolé.

De nombreux investissements sont décidés sans être précédés d'un processus de sélection en amont. Or il faudrait engager une réflexion sur la façon de mettre en place des processus identiques, notamment pour ce qui concerne les grandes infrastructures de transport ou bien l'aménagement des bâtiments publics de l'État.

Les processus d'évaluation et ceux de *go-no go* – poursuite ou arrêt du financement – ont fait défaut au moment du lancement du projet d'ONP. La loi de finances pour 2013 rend toutefois obligatoire l'évaluation par le CGI des investissements en cours, évaluation bel et bien effective pour les projets dont le coût est supérieur à 100 millions d'euros. Nous recommandons un abaissement de ce seuil à 50 millions d'euros de manière à pouvoir réaliser un contrôle plus systématique et à éviter la division en plusieurs morceaux de certains investissements publics.

Nous recommandons également que le mécanisme d'évaluation socio-économique mis en place soit généralisé. Aujourd'hui, ce sont les transports qui sont les mieux évalués, ce qui n'est pas le cas des prisons notamment.

Enfin, nous nous sommes interrogés sur des exemples très concrets de pilotage d'investissements publics de l'État. En ce qui concerne le plan « France très haut débit », le Grand Paris et les programmes d'investissements d'avenir (PIA), je vous renvoie au rapport. Les PIA sont un très bon exemple d'investissements pilotés, connus, sélectionnés, évalués grâce à des processus de *go-no go*, mais d'investissements qui échappent partiellement au contrôle du Parlement avec, parfois, une petite tendance à la débudgétisation. Il s'agit donc d'un excellent exemple à suivre mais il faudrait que ce fût dans le cadre d'un meilleur contrôle parlementaire.

**M. Jean-Louis Dumont**, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la politique immobilière de l'État, et au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».* J'ai réalisé, à la demande du président de la commission des finances, une investigation sur le dossier de la Philharmonie de Paris. Eh bien, si les recommandations de Mme Berger avaient été appliquées, nous aurions évité certains dérapages – remarque qui vaut pour bien d'autres grands chantiers de l'État.

La politique immobilière de l'État est essentielle pour la conservation et la valorisation du patrimoine. Dans le même temps, sa gestion rigoureuse et rationalisée est de nature à contribuer à une meilleure maîtrise du budget de la nation. Il en va en outre de l'image de l'État : comment considère-t-on le public, les agents – ces derniers disposent-ils des moyens d'aujourd'hui pour gérer l'ensemble des missions qui leur sont confiées ? Je ne reviendrai pas sur le cas de l'Hôtel de la Marine, qui a défrayé la chronique au cours de ces dernières années, mais, au moment où l'on souhaite augmenter encore la capacité d'accueil touristique de la France et de sa capitale, la préservation de certains bâtiments historiques dont l'attrait est notoire doit être prise en compte.

J'en viens au compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui retrace les produits des cessions. Nous pouvons nourrir quelques inquiétudes pour les années à venir. En effet, les grandes ventes ont déjà été exécutées. On peut en outre noter un effet pervers à l'occasion de la création de « pastilles » par un plan local d'urbanisme, laquelle engendre une perte de valeur. C'est ce qui se passe à Paris où des bâtiments perdent déjà de la valeur à cause du calcul d'une décote lié à une politique voulue par l'État – du reste excellente et réalisée dans le cadre de la loi et sous le contrôle, notamment, de France Domaine – visant à répondre en particulier aux besoins en logements sociaux. Tant qu'il n'est pas sur le marché, on n'est jamais sûr de la valeur d'un bien.

C'est pourquoi j'appelle l'attention du secrétaire d'État chargé du budget, en tant qu'il est chargé également du domaine, sur un seul exemple : l'hôtel de l'Artillerie qui pourrait être assez rapidement mis en vente par le ministère de la défense. Je rappelle que ce dernier, comme le ministère des affaires étrangères, bénéficie d'une dérogation lui permettant le retour presque complet du produit de la vente. Vous comprendrez dès lors que, quand nous examinons une loi de programmation militaire, nous ne saurions dépendre des aléas d'une vente. Aussi, je souhaite que nous demandions à des opérateurs privés d'estimer le bien en question ; autrement dit : combien vaudrait-il sur le marché ? France

Domaine, avec ses outils, sa culture, a estimé, il y a six ans, le prix de vente éventuel de l'hôtel de l'Artillerie. La perte de valeur peut résulter d'un choix stratégique que l'on peut partager, mais on ne peut pas décider d'une décote dans n'importe quelles conditions. Or, après avoir stagné ces dernières années, le produit des ventes tend à diminuer et d'une façon qui pourrait se révéler vertigineuse.

Plusieurs ministères régaliens – intérieur, justice... – ont bénéficié d'opérations importantes de centralisation de leur administration, leur permettant de se libérer de locations, d'utiliser des biens domaniaux. Or c'est la mutualisation qui permet ces économies de fonctionnement.

Enfin, je vous invite, monsieur le secrétaire d'État, à appliquer les avis du conseil de l'immobilier de l'État, qui a une démarche d'expert, et au sein duquel l'Assemblée, le Sénat et les grandes institutions de contrôle de l'État sont représentés. Le conseil travaille main dans la main avec France Domaine – qui se professionnalise – dont vous ne devez jamais oublier qu'il s'agit du bras séculier de l'État propriétaire. Il ne faudrait pas que le petit jeu parisien conduise à contourner les avis de ces deux organismes.

**M. Michel Pajon**, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la fonction publique et aux crédits non répartis. Je tiens tout d'abord à remercier les membres de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui sont venus compléter de manière fort précise, au cours des auditions, les éléments inscrits dans le projet annuel de performance.

Mon rapport porte sur l'analyse des dotations de la mission « Crédits non répartis » et du programme 148 « Fonction publique ».

La dotation de la mission « Crédits non répartis » vise à couvrir les surcoûts exceptionnels en cours d'exercice, qui sont le plus souvent liés à des aléas climatiques ou sanitaires. Compte tenu des masses budgétaires en jeu et de leur finalité, je ne me livrerai pas ici à une analyse détaillée des crédits de cette mission.

Je focaliserai mon propos sur l'analyse du programme 148 « Fonction publique », qui rassemble une partie des moyens dévolus à la formation des fonctionnaires et à l'action sociale interministérielle. Comportant cette année trois actions contre deux les années précédentes, il bénéficie de 232 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 234,94 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse des crédits de 15,24 % en autorisations d'engagement et de 15,02 % en crédits de paiement.

Les crédits de l'action 01, qui finance essentiellement les écoles interministérielles de service public que constituent l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA), sont en très léger recul de 1,03 %. Ces établissements publics vont poursuivre en 2016 les réformes engagées, qui répondent à plusieurs exigences : garantir un recrutement diversifié et de qualité, assurer l'excellence de la formation initiale et continue afin que l'État et les collectivités publiques puissent s'appuyer sur des agents hautement qualifiés, enfin se montrer exemplaires dans la gestion de leurs ressources humaines et financières.

Ces établissements, dont les subventions ont diminué de 6,94 % depuis 2012, ont su se réformer pour optimiser leur gestion. Des efforts leur seront à nouveau demandés en 2016

puisque leur subvention va diminuer de 1,1 million d'euros, à 70,79 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

S'il était légitime de faire contribuer ces établissements à l'effort de redressement des finances publiques, il semblerait qu'il leur soit à l'avenir difficile de dégager de nouvelles marges de manœuvre. Ainsi, pour compenser cette nouvelle diminution de leur subvention, les IRA vont être contraints de procéder en 2016 à un prélèvement sur leur fonds de roulement, ce qui pourrait avoir des conséquences sur leur capacité à mener à bien leurs missions dans les années à venir.

J'en viens à l'action sociale interministérielle. Je tiens à saluer l'augmentation des moyens qui lui sont affectés. En l'occurrence, les crédits de l'action 02, « Action sociale interministérielle », progressent de 1,21 % en autorisations d'engagement et de 3,62 % en crédits de paiement, avec des montants, respectivement, de 123,83 millions d'euros et de 126,77 millions d'euros.

Les crédits de l'action 02 sont destinés à améliorer les conditions de vie et de travail des agents et de leurs familles, soit par des prestations individuelles, à l'instar du chèque emploi service universel (CESU), récemment réformé, soit par des prestations collectives, avec, par exemple, des dépenses d'investissement visant à rénover les restaurants inter-administratifs.

Ces mesures ne constituent qu'une part relativement modeste de l'ensemble de l'action sociale au sein de la fonction publique d'État, restée dans le giron des différents ministères. Cette hausse des crédits bénéficie davantage aux prestations d'action sociale collectives, comme les réservations de places en crèche, pour lesquelles les crédits augmentent de 8,57 % en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, qu'aux prestations d'actions sociales individuelles.

Le troisième choix stratégique – nouveau – de ce programme a trait au développement de l'apprentissage dans la fonction publique.

Le projet de loi de finances crée en effet une troisième action au sein du programme 148, l'action 03 « Apprentissage », et la dote de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Ces crédits doivent permettre d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République à la suite de la grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014 et des assises de l'apprentissage le 19 septembre 2014, d'assurer le recrutement de 10 000 apprentis dans la fonction publique de l'État à la rentrée 2016, avec une cible intermédiaire de 4 000 apprentis dès septembre 2015.

Cet objectif vaut pour l'ensemble des administrations et services de l'État, tant ceux de l'administration centrale que de l'administration territoriale. Il tire les conséquences du faible développement de l'apprentissage au sein de la fonction publique d'État, l'effectif ne s'élevant en 2013 qu'à 700 jeunes, sur les 12 000 apprentis de l'ensemble de la fonction publique.

Ces crédits devraient permettre, à compter de 2016, la prise en charge intégrale des coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés à la rentrée 2015, puis, pour ceux recrutés à la rentrée prochaine, une prise en charge à

hauteur de 50 %. Cette dotation viendra conforter l'effort engagé par les ministères ; effort qui, dès septembre dernier, a rendu possible le recrutement de 4 000 apprentis.

Ce programme, au-delà de ses aspects budgétaires, couvre un large périmètre qui renvoie à l'action de la DGAFP et traduit des orientations politiques claires : rendre plus efficaces les instruments de gestion des ressources humaines de la fonction publique, améliorer les conditions de travail de ses agents et réaffirmer les valeurs du service public, ainsi que le propose le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Au cours de ces derniers mois, le dialogue social, qui s'est maintenu en dépit d'un climat social parfois tendu, a permis que soient adoptées d'importantes mesures qui contribueront à la modernisation de la fonction publique. Ainsi, la conclusion, à la fin du mois de septembre 2015, de l'accord sur les carrières, les parcours, les rémunérations et l'avenir de la fonction publique, va marquer un tournant qu'il importera de traduire rapidement en actes.

Le dialogue social se poursuit et d'autres aspects de la modernisation de la fonction publique vont être abordés dans les mois qui viennent, comme la revalorisation de la rémunération des agents ou la fusion des différents corps. Je me réjouis de cette modernisation à l'œuvre dans notre fonction publique et des mesures qui sont adoptées pour en renforcer l'attractivité.

Compte tenu des éléments que je viens d'indiquer, je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits du programme 148 « Fonction publique » et ceux de la mission « Crédits non répartis ».

**M. Yves Censi**, suppléant *M. Camille de Rocca Serra*, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, et à la facilitation et à la sécurisation des échanges. Le programme 156, qui comprend les crédits dédiés à la direction générale des finances publiques (DGFIP), et le programme 302, qui rassemble les crédits affectés à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), représentent 87 % des crédits de paiement et 96 % des emplois de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

La DGFIP et la DGDDI participent largement à l'effort de réduction de la dépense publique. Les crédits de paiement qui leur sont alloués sont en effet en diminution régulière depuis le début de la législature : une baisse de 1,1 % par an pour la DGFIP en moyenne, et de 1,2 % pour la DGDDI. Ces économies se traduisent par une recherche toujours plus grande d'économies de personnel. Depuis une dizaine d'années, la DGFIP supprime plus de 2 000 postes par an, et la DGDDI, 250 environ.

Pourtant, la situation est difficile, et les résultats plafonnent. Certes, la DGFIP et la DGDDI sont toutes deux engagées dans une profonde dynamique de modernisation : elles ont revu leur organisation ; elles ont développé et continuent de développer de nouvelles méthodes de contrôle et de détection des fraudes ; enfin elles ont lancé des projets de dématérialisation ambitieux.

Il semble toutefois particulièrement difficile, voire illusoire, de vouloir maintenir l'ensemble des missions, ainsi que le réseau de ces deux administrations, sans

engager de véritables et courageuses réformes structurelles. Le rapporteur spécial a soutenu les réformes initiales, alors justifiées, mais il craint que leur poursuite ne conduise à une dégradation de la situation et n'affecte leurs résultats.

À la DGFIP, les résultats du contrôle fiscal sont mitigés. Certes, le montant total des droits et pénalités est en hausse ; mais cette hausse est uniquement due aux résultats du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), qui a apporté 1,9 milliard d'euros de recettes supplémentaires. Le contrôle fiscal est moins efficace que par le passé et, à partir de 2016, les ressources supplémentaires apportées par le STDR commenceront à diminuer. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous préciser le montant attendu des recettes du STDR dans les prochaines années ? Qu'allez-vous faire pour améliorer les résultats du contrôle fiscal hors STDR ?

Les résultats de la dématérialisation du paiement des impôts des particuliers semblent également atteindre leurs limites. Entre 2013 et 2014, le taux d'adhésion au paiement dématérialisé des usagers particuliers a chuté pour tous les impôts. Le taux de mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu recule. Comment allez-vous faire pour enrayer cette baisse ? Le projet de loi de finances pour 2016 propose de créer une amende de 15 euros à partir de 2017. Quels sont les résultats attendus de cette initiative qui créera une contrainte nouvelle pour les ménages ?

Enfin, vous avez décidé de lancer le chantier du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, serpent de mer de la réforme du mode de recouvrement. Cette volonté est louable, mais les modalités de la réforme ne sont pas clairement définies. Le conseil des prélèvements obligatoires, dans un rapport récent, déconseillait même d'y recourir. Pouvez-vous préciser l'état d'avancement de ce projet ?

En outre, les gisements de productivité à la DGFIP semblent taris : la revue de dépenses concernant les frais d'affranchissement, que nous attendions avec impatience, est décevante et présente des pistes d'économies limitées.

De son côté, l'administration des douanes s'est, elle aussi, modernisée. Ses résultats se maintiennent à un niveau élevé. Le rapporteur spécial salue la capacité d'adaptation de cette administration qui a su, en plus de ses missions traditionnelles, développer des projets permettant de fluidifier les échanges commerciaux. Le guichet unique national, le service des grands comptes ou le nouveau code des douanes de l'Union européenne, sont autant de dispositifs en faveur des entreprises, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

La douane met également en œuvre le projet « *Passenger name record* » (PNR) qui constitue une avancée importante dans la lutte contre le terrorisme, et permettra de sécuriser les flux aériens. Où en est ce projet et quand est-ce que le service « Unité information passager », créé à Roissy, sera opérationnel ?

Malgré ces éléments prometteurs, le rapporteur spécial reste préoccupé par la diminution des moyens dont dispose la douane. Elle exerce, en complémentarité avec les services de la police aux frontières, la mission de contrôle migratoire des personnes. En France métropolitaine, elle gère 82 des 131 points de passage frontaliers. Selon plusieurs rapports, la douane ne dispose plus des effectifs suffisants pour assurer à la fois sa mission de contrôle des marchandises et celle de contrôle des flux de voyageurs et de lutte contre l'immigra-

tion clandestine et irrégulière sur l'ensemble desdits points de passage. Ces rapports recommandent de rationaliser le réseau et de regrouper certains d'entre eux.

Dans un contexte de crise migratoire, et à l'heure où certains de nos voisins européens mettent en œuvre des solutions d'urgence pour y faire face, le rapporteur spécial s'inquiète de la faiblesse de nos moyens, qui pourrait s'avérer particulièrement problématique si des contrôles physiques aux frontières étaient rétablis. Monsieur le secrétaire d'État, quels sont les scénarios préparés par la douane en cas de renforcement des contrôles? Ses moyens actuels, matériels et humains lui permettront-ils d'y faire face?

Enfin, ses moyens matériels sont vieillissants, et leur renouvellement se fait à un rythme lent. Le rapporteur spécial se félicite de l'inauguration du nouveau patrouilleur hauturier en Méditerranée, le *Jean-François Deniau* – inauguration à laquelle il a assisté. Cette avancée ne doit pas faire oublier que le manque de moyens rend actuellement difficile l'accomplissement par la douane de ses missions historiques de surveillance et de lutte contre la fraude. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous expliquer pourquoi les dépenses d'investissement de la douane diminueront de près d'un quart entre 2015 et 2016?

Le rapporteur spécial, pour en terminer, remercie les services pour leur disponibilité et pour les réponses qu'ils ont pu apporter aux questions qui leur étaient posées.

**Mme Marie-Christine Dalloz**, présidente. Vous gardez la parole, monsieur Censi, pour présenter votre propre rapport.

**M. Yves Censi**, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale « Pensions ». À titre liminaire, je tiens à signaler que la préparation du présent rapport s'est heurtée à plusieurs obstacles, notamment pour la partie relative à la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Comme chaque année, l'arrivée trop tardive de l'annexe générale « Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique » ne permet pas d'exploiter certaines données pourtant nécessaires à l'élaboration du rapport. Par ailleurs, les réponses ne permettent que partiellement de pallier cette carence, ce qui peut nuire aux principes de transparence et de sincérité budgétaire. À titre d'exemple, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), ainsi que la direction des affaires maritimes (DAM) ont été dans l'incapacité de quantifier la totalité de l'impact de la réforme de 2014 relative au gel de la valeur des retraites et au report de la revalorisation des pensions pour les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP et des marins.

Pour 2016, les crédits demandés pour le financement des retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux s'élèvent à 63,5 milliards d'euros.

La première partie du rapport relatif au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permet de retracer toutes les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires servis par l'État, afin que les recettes soient directement reliées aux dépenses. Les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés pour 2016 s'élèvent à 57,2 milliards d'euros, soit une hausse de 0,6 % par rapport à 2015.

Il est à noter que les dépenses du CAS « Pensions » ont fortement progressé depuis 2007. En euros courants, elles sont passées de 46,48 milliards d'euros à 56,28 milliards d'euros en 2014 – une augmentation annuelle moyenne de 2,8 %.

Néanmoins, grâce aux effets des réformes des retraites de 2003 et 2010, cette progression a été ralentie sur les années 2014 et 2015, ce qui sera encore le cas en 2016. Le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite à soixante-deux ans des fonctionnaires publics de l'État a permis de réaliser une économie de 1,26 milliard d'euros en 2014. En 2016, l'impact sur la dépense est encore substantiel puisqu'estimé à 2,17 milliards d'euros. L'évolution du taux de cotisation salariale de la fonction publique a également contribué au ralentissement de la dépense. En 2016, ce taux sera porté à 9,94 %. Dans une moindre mesure, la réforme de 2014 relative au report de la date de valorisation des pensions du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre participe à la diminution des dépenses du CAS « Pensions ». En effet, elle a engendré une baisse plus minime des dépenses : estimée à 210 millions d'euros en 2014, elle pourrait atteindre 270 millions d'euros en 2015.

Parallèlement, la mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace principalement les budgets des caisses de retraite de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines et de la SEITA. Ces régimes spéciaux de retraites ont comme spécificité commune d'être structurellement déficitaires, ou en extinction. Pour 2016, les crédits s'élèvent à 6,32 milliards d'euros, soit une baisse de 1,46 % par rapport à 2015.

La subvention d'équilibre de l'État versée à ces régimes spéciaux, et qui leur permet de perdurer, a quant à elle diminué de 1,07 % sur la période 2013-2015. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 avec une diminution de 1,06 % par rapport à 2015. Cette baisse sur l'ensemble de la mission s'explique principalement par la diminution du nombre de pensionnés. Toutefois, la part de cette subvention demeure importante puisqu'elle représente encore 66,73 % du budget de ces caisses de retraite. Cette situation s'explique par le déséquilibre démographique important qui caractérise l'ensemble de ces régimes spéciaux.

Les dépenses de la mission sont essentiellement obligatoires. C'est pourquoi il est important de pouvoir quantifier l'impact des réformes de retraite sur les régimes de la SNCF, de la RATP et des marins. Ainsi, le gel de la valeur des retraites a généré en 2014 des économies supplémentaires estimées à 30,7 millions d'euros pour les régimes de la SNCF et des marins. Le gain pour la caisse de retraite de la RATP devrait être de 9,9 millions d'euros en 2016 grâce au report de la date de revalorisation des pensions. Lors de la mise en œuvre, en 2017, du relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, il sera nécessaire d'obtenir toutes les informations relatives aux effets du dispositif. Ces données permettront de répondre à l'exigence de transparence et de sincérité budgétaires – encore insuffisamment respectée à nos yeux.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, en ce qui concerne le congé de fin d'activité des routiers, qui est un système de préretraite systématiquement sous-financé en loi de finances initiale, quand envisagez-vous de mettre fin à sa sous-budgétisation, devenue récurrente lors des quatre dernières années? Cela permettrait en effet de mettre un terme aux mouvements de crédits nécessaires aux réserves de trésorerie des caisses de la SNCF et de la RATP.

Ma question suivante porte sur le fonds de roulement de la Caisse de retraite des mines. En effet, une décision de la Caisse des dépôts et consignations a limité à 350 millions d'euros ses avances de trésorerie. Il en résulte un accroissement du recours à l'emprunt auprès d'établissements bancaires dans des conditions de financement moins favorables que les avances consenties par L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et par la Caisse des dépôts. Pensez-vous que cette dernière puisse relever le montant des avances de trésorerie accordées à la caisse de retraite des mines, afin de sécuriser l'équilibre de ses comptes ?

Je préciserai, pour finir, qu'en 2014 l'âge de départ moyen à la retraite pour les pensionnés de droit direct du régime SNCF était de cinquante-six ans et six mois, les conducteurs partant pour leur part à cinquante-deux ans et sept mois. Les mesures adoptées dans le cadre de la réforme des retraites de 2010, en particulier le recul de deux ans de l'âge de départ à la retraite, ne seront applicables qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cet âge, pour l'heure, est de 61,05 ans dans la fonction publique de l'État, et de 62,3 ans pour ceux qui dépendent du régime général. Envisagez-vous – je le demande chaque année – d'aligner progressivement les régimes spéciaux sur le régime général ?

**M. Alain Tourret**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les crédits relatifs à la fonction publique*. Il faut cette année souligner la création d'une nouvelle action au sein du programme « Fonction publique », dédiée à l'apprentissage. Dotée de 30 millions d'euros, cette innovation conduit à une progression de 15 % de l'ensemble des crédits du programme par rapport à l'an passé – nous nous en félicitons.

Ces crédits « frais » ont vocation à aider les ministères et leurs établissements à recruter des apprentis pour atteindre l'objectif ambitieux, fixé par le Président de la République, de 10 000 apprentis au sein de la fonction publique de l'État en deux ans alors qu'elle n'en compte que 700 actuellement. Je soutiens activement cette démarche car l'apprentissage est un des meilleurs moyens de développer l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Je souhaite d'ailleurs réitérer une proposition que j'avais déjà formulée l'an passé et qui s'inscrit dans cette démarche. Il s'agirait de prendre en compte l'ancienneté résultant des services faits en tant qu'apprentis dans la fonction publique pour accéder aux concours internes notamment. Cette proposition, que j'ai défendue par voie d'amendement au cours de la discussion du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, a malheureusement été déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Je souhaite donc savoir, madame la ministre, si le Gouvernement entend la reprendre à son compte dans le cadre de la navette parlementaire ? Ce serait bien le moins.

Au-delà de cette question particulière, j'ai décidé, cette année, de me pencher sur le cumul d'activités des agents publics. Pour aborder ce sujet particulièrement sensible, j'ai naturellement demandé à l'administration un certain nombre de données pour évaluer le phénomène du cumul d'activités au sein des trois fonctions publiques. Je dois dire que j'ai été particulièrement surpris car j'ai constaté que ces données étaient très lacunaires voire inexistantes. Il n'est dès lors pas facile de remplir sa mission de contrôle. Ainsi l'administration ne dispose-t-elle pas actuellement d'une évaluation du nombre d'agents publics, globalement et pour chaque

fonction publique, exerçant une activité privée, lucrative ou non, ou exerçant une autre activité dans la fonction publique. Elle ne connaît pas non plus le nombre d'autorisations de cumuls d'activités accordées par chaque administration ni les motivations des agents pour de telles activités.

Je souhaite donc demander solennellement au Gouvernement s'il entend se doter rapidement d'outils statistiques permettant de réaliser un bilan quantitatif et qualitatif du cumul d'activités des agents publics sans lequel il me paraît difficile d'évaluer l'impact de toute réforme ?

Sur le fond, j'ai d'ores et déjà fait savoir que les restrictions apportées au cumul d'activités dans le cadre du projet de loi précité m'apparaissent et disproportionnées et injustifiées. Je remercie d'ailleurs le Gouvernement d'avoir accepté plusieurs de mes amendements visant à atténuer ces restrictions en maintenant finalement la possibilité pour un fonctionnaire travaillant à temps plein : d'exercer des activités à titre accessoire sous le régime de l'auto-entreprise ; de créer ou de reprendre une entreprise pendant deux ans renouvelables un an au lieu, comme le prévoyait la rédaction initiale, de deux ans non renouvelables.

Ma dernière question sera donc la suivante : ne convient-il pas de changer de paradigme et de considérer comme plus approprié de promouvoir le principe de la liberté, pour tout fonctionnaire, de cumuler plusieurs activités professionnelles, sauf si cela a pour effet de porter atteinte à l'intérêt du service public et sous réserve d'être dûment autorisé, plutôt que d'interdire tout cumul par principe sauf exception ? Vous l'aurez compris, je suis partisan de la liberté et non de l'interdiction, et j'imagine qu'il en est de même pour vous, madame la ministre.

J'espère que le débat sur cette question du cumul n'est pas clos et que les discussions dans le cadre de la navette parlementaire concernant projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pourront conduire au minimum au maintien du droit en vigueur à défaut de changer de philosophie – on peut parler de la fonction publique sans faire exploser la République. En attendant, j'invite nos collègues à adopter les crédits du programme 148.

**Mme Marie-Christine Dalloz**, *présidente*. Nous allons, comme convenu, laisser les porte-parole des groupes s'exprimer dès à présent.

**Mme Françoise Descamps-Crosnier**. Nous examinons une mission budgétaire importante puisque ses crédits sont destinés à l'ingénierie de l'État dans des domaines essentiels à son action et marqués par leur caractère transversal. Il s'agit-là d'une bonne partie des fonctions supports de l'appareil d'État.

La présente mission budgétaire prend sa part de l'effort de maîtrise des dépenses publiques avec une baisse de l'ordre de 3 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2015. L'État donne ainsi l'exemple en s'appliquant à lui-même ce qu'il demande aux autres acteurs publics et ce choix est à saluer.

Les priorités sont néanmoins préservées, comme le montre l'augmentation du programme « Fonction publique » avec un budget de 30 millions d'euros en faveur de l'apprentissage au sein de la fonction publique et un objectif de 10 000 apprentis accueillis dont 6 000 l'année prochaine.

D'autres priorités poursuivies depuis maintenant plusieurs années sont activement soutenues dans le cadre de cette mission et qu'il y a lieu de rappeler. Je pense particulièrement au chantier de la simplification, au titre duquel ont été prises plusieurs mesures importantes dont : l'application, depuis la fin 2014, du principe « silence vaut accord » ; le dispositif « dites-le nous en une seule fois » ; enfin le développement du rescrit fiscal autorisé par la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Ces sujets sont évoqués dans le bleu budgétaire mais sans trop de détails, de même que les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, avec l'objectif qu'elle soit effective à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Pouvez-vous faire le point sur ces différentes mesures ? Quel premier bilan en tirez-vous ? Quel sera leur impact sur l'organisation des services ? Et, dans le même ordre d'idée, comment les services douaniers se préparent-ils à l'entrée en vigueur, en mai 2016, du code des douanes de l'Union européenne qui renforcera, *via* le dédouanement centralisé, la concurrence entre plateformes de dédouanement européennes ? Quels avantages peut-on en attendre ?

Parmi les autres sujets à propos desquels je souhaite vous interroger figure celui de la formation de nos agents publics d'État. L'Assemblée a adopté en première lecture, le 7 octobre, le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires pour lequel j'ai l'honneur d'être rapporteur. Ce texte prévoit une montée en puissance de la diffusion, au sein de la fonction publique, de la culture et des obligations déontologiques. Au cours des auditions, nombre de personnes ont souligné l'importance de la formation des agents pour garantir le succès de cette ambition – aussi aimerais-je savoir si ce budget anticipe la mise en œuvre de ces futures obligations ? Je pense notamment aux aspects liés à la laïcité sur lesquels, madame la ministre, vous avez insisté avec raison, en mars dernier, à l'occasion d'un déplacement à Lyon consacré à l'enseignement et à l'application du principe de laïcité dans la fonction publique.

En ce qui concerne le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, je salue les apports au texte que notre collègue Alain Tourret avait proposés et qu'il vient de rappeler. Sur la question du cumul d'activités, nous avons atteint un point d'équilibre. Nous changeons de paradigme, en effet, en étant dans un régime d'interdiction assorti de dérogations ; mais nous modifions finalement assez peu le droit actuel, sauf pour la création ou la reprise d'entreprises – les micro-entreprises étant exclues pour les activités accessoires.

Pour ce qui est de l'apprentissage, je considère comme nombre de nos collègues, que tout ce qui peut l'encourager est bon à prendre. Néanmoins, les apprentis accueillis par les autorités publiques, s'ils se forment et acquièrent leur première expérience professionnelle auprès d'elles, n'ont pas forcément vocation à devenir fonctionnaires. Pour ceux d'entre eux qui souhaitent devenir fonctionnaires, il y a lieu de faciliter leur accès et je pense donc qu'il serait opportun de regarder de près la proposition de notre collègue ou bien de trouver des solutions accompagnant au mieux ce type de recrutement.

Pour en revenir à la mission budgétaire à proprement parler, j'ai une dernière question relative au programme « Entretien des bâtiments de l'État », géré par France

Domaine. Celui-ci a perdu, depuis 2012, 61,9 millions d'euros, soit près de 30 % de ses crédits. Pour rappel, ce programme couvre la maintenance préventive des bâtiments ainsi que les travaux lourds et en particulier des travaux de remise en état et en conformité. Ce budget en constante baisse permet-il de faire face aux travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées dans les établissements recevant du public (ERP) et de répondre aux besoins liés de la réforme territoriale ?

Je terminerai mon propos en saluant l'action menée par les agents publics. Les réformes que nous leur demandons de mener à bien au nom de l'intérêt général sont, pour beaucoup, d'une forte complexité technique. C'est particulièrement vrai dans le contexte de cette mission budgétaire. Nous avons des fonctionnaires et des agents publics d'une grande compétence et je pense que nous pouvons les remercier de leur action pour faciliter la vie de nos concitoyens.

**M. Yves Censi**, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale « Pensions ». À l'heure où des efforts de maîtrise de la dépense publique sont plus que jamais nécessaires, cette mission devrait constituer le principal levier en matière d'économies budgétaires. Ce n'est malheureusement pas le cas.

Certes, un certain nombre de sujets font consensus car ils s'inscrivent dans la continuité des actions engagées par la précédente majorité : je pense à la lutte contre les fraudes, à la dématérialisation des procédures, à la rationalisation du patrimoine de l'État, à la mutualisation des achats. Le gel du point d'indice des fonctionnaires, censé être appliqué pendant toute la législature, ou encore la réduction des primes catégorielles vont aussi dans le bon sens.

En ce qui concerne les économies à réaliser sur la masse salariale, nous regrettons, en revanche, que le Gouvernement n'ait pas maintenu la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui avait le mérite de donner à notre administration lisibilité et efficacité, en diminuant de manière drastique cette masse salariale. Je me souviens d'une formule de Didier Migaud alors qu'il n'était pas encore premier président de la Cour des Comptes : il faut dépenser mieux pour dépenser moins.

Rappelons ici que la mesure phare de la RGPP a été le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les ministères. Elle a dégagé une économie brute moyenne de 840 millions d'euros par an sur la période 2008-2012, soit un total cumulé de 4,2 milliards d'euros, équivalent à 5 % de la masse salariale de l'État. Cette politique a ainsi permis une baisse des effectifs de 144 000 équivalents temps plein (ETP) sur la période 2008-2012, soit 6,6 % des effectifs des ministères. Elle permettait en outre de redéployer – notamment dans l'éducation nationale – la moitié des économies immédiates pour augmenter les traitements d'agents moins nombreux, donc, et mieux formés.

Toutefois, depuis 2012, la masse salariale publique est repartie à la hausse. Selon un récent rapport de la Cour des comptes, la France est ainsi le seul pays de l'Union européenne à l'avoir augmentée en volume depuis 2010. Les autres pays, quelle que soit leur sensibilité politique, ont à l'inverse réduit la leur, et certains considérablement, comme les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, sans parler de l'Espagne, en jouant sur le non-remplacement des départs ou le réajustement des rémunérations.

D'abord, le Gouvernement a renoncé à réduire le nombre de postes de fonctionnaires. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit même une forte hausse des effectifs, 8 300 postes étant ainsi créés. François Hollande renonce encore une fois à un de ses engagements de campagne. N'avait-il pas affirmé, dans son discours à Orléans en février 2012 : « J'ai pris, là-dessus, tout engagement nécessaire : stabiliser les effectifs de la fonction publique d'État » ?

Madame la ministre, la hausse des effectifs dans l'éducation nationale se poursuit, bien que vous sachiez, au-delà des raisonnements clientélistes, que le nombre d'enseignants n'a jamais été corrélé avec la qualité de l'éducation offerte. Il n'est de surcroît pas tenu compte de l'évolution démographique des élèves.

Votre majorité a également supprimé le jour de carence sans prévoir de dispositif alternatif – ce que nous regrettons profondément. Il en est résulté une remontée immédiate de l'absentéisme de courte durée. Cette abrogation a été un très mauvais signal mettant à bas l'idée selon laquelle l'effort n'est juste que s'il est partagé.

La Cour des comptes rappelle que le Gouvernement a maintenu des dispositifs qui n'ont plus lieu d'être dans leur forme actuelle : le supplément familial de traitement, l'indemnité géographique de résidence, les surrémunérations outre-mer ou encore la surrémunération de certains temps partiels.

Madame la ministre, nous attendons des actes forts sur ces préconisations de bon sens. Je serais heureux de savoir ce que vous en pensez précisément. Au-delà, nous défendons une gestion beaucoup plus dynamique d'une fonction publique rémunérant davantage la performance, avec des effectifs adaptés aux missions de l'État, et dont le périmètre serait redéfini. Avoir des fonctionnaires moins nombreux mais mieux payés et travaillant sans doute plus longtemps, doit être un chantier à mener dans les prochaines années.

**M. Éric Alauzet.** J'aborde pour commencer le programme 156 – le contrôle fiscal. Il convient de prendre acte que le ministère des finances reste, d'année en année, un des plus importants contributeurs à la baisse de la dépense publique et à la réduction des effectifs. Malgré la modernisation, les croisements d'informations, cette baisse peut paraître contradictoire avec le travail colossal qui reste à accomplir pour mieux collecter l'impôt sur le revenu et surtout la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés. Il convient en outre de souligner la remarquable efficacité de la loi de 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, et en particulier du travail mené par le STDR qui a « récolté » 1,9 milliard d'euros en 2014 et qui récoltera sans doute 2,3 milliards d'euros cette année et peut-être autant l'année prochaine. Cela au bénéfice des ménages qui ont vu leur impôt sur le revenu baisser, même si, comme l'a souligné le rapporteur spécial, la recette globale de la lutte contre la fraude semble stagner et baisserait même si n'avait pas été engagée cette opération spécifique sur la grande délinquance financière.

Pour ce qui est de la TVA, notamment dans des secteurs à risque comme celui des véhicules d'occasion, des sociétés éphémères du bâtiment et des travaux publics ou encore des ventes sur internet, devait entrer en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, un dispositif de lutte contre l'utilisation abusive du régime européen de TVA. Pouvez-vous nous

indiquer, monsieur le secrétaire d'État, quels moyens ont été mis en place pour y parvenir ? Disposez-vous de données à nous transmettre relatives aux premiers résultats obtenus ?

En ce qui concerne l'optimisation fiscale des multinationales, la loi de finances rectificative devrait concrétiser la mise en place des premières mesures du programme *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Monsieur le secrétaire d'État, vous aviez fait part, l'an dernier, du souhait du Gouvernement d'intégrer ces mesures lorsqu'elles seraient définitivement adoptées par l'Union européenne. C'est désormais le cas. Je souhaite donc obtenir de votre part des éléments précis concernant les moyens prévus pour 2016 pour ces nouvelles opérations.

À cet égard, compte tenu de la différence de ratio de dépense publique entre un cadre A et un cadre C, serait-il judicieux, selon vous, de renforcer en ce sens les moyens opérationnels de base ? J'ouvre ici, sous forme de provocation peut-être, une piste de réflexion.

En outre, toujours sur ce sujet, il me semble utile d'avoir à disposition un indicateur concernant la part de l'activité du ministère consacrée au contrôle fiscal. Je souhaite connaître votre avis sur l'utilité d'un tel indicateur.

La seconde partie de mon intervention portera sur le programme 309 concernant l'entretien des bâtiments de l'État – un levier stratégique pour la réduction de la dépense publique, notamment en lien avec la baisse des effectifs.

L'acquisition et l'amortissement – voire la location – la maintenance, l'entretien courant d'un bâtiment, les fluides nécessaires à son fonctionnement... tout cela représente un coût important pour les finances publiques. Précisément, les travaux de réhabilitation ou de construction aux normes énergétiques, outre le fait qu'elles contribuent à relancer l'activité économique dans un domaine qui en a bien besoin, sont parmi les dépenses les plus productives en termes d'économies budgétaires car elles permettent des économies de fonctionnement substantielles.

En effet, ces opérations peuvent être réalisées sans dégrader les comptes publics – en maintenant l'épargne brute, dirait-on dans les collectivités territoriales – avec un accroissement de l'investissement, ce qui reste un objectif central de la politique générale du Gouvernement. Les dépenses engagées et les annuités de la dette peuvent être couvertes pour tout ou partie par les recettes liées à la baisse de la facture énergétique. Il y a bien entendu des conditions pour que l'objectif soit atteint. La première consiste à bien caler les durées d'amortissement et de prêts. La seconde suppose qu'on n'augmente pas les surfaces. Le Gouvernement s'assure-t-il que les baisses d'effectifs, pour l'ensemble des ministères, s'accompagnent bien d'une diminution des surfaces bâtimementaires ?

Si le Gouvernement veut suivre une stratégie d'optimisation de son patrimoine et réaliser des économies, il doit se doter d'un certain nombre d'indicateurs. Dans la méthodologie, on trouve l'indicateur « taux de couverture des opérations d'entretien lourd à caractère réglementaire ou préventif », selon moi insuffisant. Il pourrait en effet être complété par un indicateur permettant de connaître le nombre de mètres carrés par agent – un indicateur permet-

tant de vérifier que les baisses d'effectifs sont bien suivies de baisse de mètre carré par agent. Il nous faut également un indicateur sur la consommation énergétique par mètre carré.

Sur ce sujet, en 2013, madame la ministre, vous m'aviez indiqué que le Gouvernement préférerait réduire le nombre d'indicateurs, de crainte de couler sous leur trop grand nombre et pour les utiliser plus efficacement. Dans le même temps, il m'avait été annoncé que le Gouvernement allait réétudier tous les panels dont nous disposons pour élaborer des indicateurs acceptés de tous, reposant sur un diagnostic partagé, et vraiment utilisables. Où en est-on ?

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Les interventions des porte-parole des groupes sont terminées.

**M. Jean-Louis Dumont.** Sur plus de 5 700 bâtiments de bureaux occupés, la moyenne par poste de travail serait de 14 mètres carrés, moyenne largement supérieure à la norme édictée depuis plus de dix ans et qui est de 12 mètres carrés. Seriez-vous favorable, monsieur le secrétaire d'État, à une modulation du ratio d'occupation ? On pourrait ici en venir à 8 mètres carrés – comme les Britanniques –, là à 10 mètres carrés et puis, dans des zones moins densément peuplées, moins chères, prévoir une plus grande superficie. Je note qu'au cœur de Paris, le ratio d'occupation peut atteindre 21 mètres carrés au ministère de la culture voire 30 mètres carrés – je pense à une agence qui donne des indications sur les dépenses de l'État.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'hôtel de la Marine, je tiens à souligner l'excellent travail du Centre des monuments nationaux. Vous allez, monsieur le secrétaire d'État, vous qui êtes chargé du domaine, libérer quelques biens dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris – hôtels ministériels ou occupés par des instances qui gagneront très rapidement le site de Ségur-Fontenoy, gérés par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). L'État ne peut-il pas conserver la propriété de ces biens, pour les louer par le biais d'opérateurs certes publics mais pourquoi pas également des opérateurs privés ? Cela rapporterait de l'argent à l'État qui en a bien besoin.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Si l'on considère les services des autorités administratives indépendantes (AAI), ceux du Premier ministre et ceux des ministres rattachés, la moyenne est de presque 21 mètres carrés par agent, alors que, M. Dumont l'a rappelé, le ratio fixé doit être de 12 mètres carrés.

**M. Jean-Louis Dumont.** Au maximum !

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** On est donc ici loin du compte. J'attendrai, en tant que rapporteure spéciale pour la mission « Direction de l'action du Gouvernement », de mesurer les effets de l'opération « Ségur-Fontenoy ». Au-delà de la vigilance à laquelle je vous invite à nouveau après les propos de M. Dumont, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, je souhaite vous interroger sur la réorganisation territoriale.

Je prends un exemple concret : le rectorat de Franche-Comté et l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne occupent des bâtiments récents et qui ont été réhabilités. Or, du fait de la réforme territoriale, ces bâtiments neufs vont être abandonnés au profit des bâtiments de la nouvelle région où l'on va devoir lancer des programmes de travaux. Il va bien falloir, à un moment donné, si l'on veut éviter de perdre

de l'argent, faire preuve de cohérence, non seulement au niveau de l'État, mais également à celui des administrations déconcentrées.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget.** Je rejoins certains constats et propositions de Mme Berger sur le suivi de l'investissement public, tout en soulignant que cet investissement reste très important en France, de la part non seulement des collectivités territoriales mais aussi de l'État et de ses opérateurs. Le niveau de l'investissement public en France, contrairement à une idée reçue, est plus important que la moyenne de l'Union européenne.

Nous devons nous préoccuper de l'efficacité de ces investissements. Il existe, bien sûr, un suivi comptable mais ce n'est pas suffisant. Un suivi pluriannuel est nécessaire, tant sur les aspects comptables qu'opérationnels. La situation est relativement satisfaisante en ce qui concerne les hôpitaux et les transports, mais il reste de grands progrès à faire dans l'immobilier. Pourquoi ne pas réfléchir à un document de synthèse sur l'ensemble des investissements publics, avec les indicateurs proposés par Mme Berger ? Nous avons progressé aussi, même si cela reste difficile, sur les projets informatiques, notamment autour de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) rattachée au Premier ministre. La création du service des achats, mais aussi les réflexions sur une possible direction des services de l'immobilier, répondront en partie à vos préoccupations.

J'en viens donc à la question de l'immobilier. Tout d'abord, en ce qui concerne l'hôtel de l'Artillerie, France Domaine ne s'est pas contentée de conduire une évaluation il y a six ans ; elle a procédé à de nouvelles évaluations depuis lors, sur la base des différentes hypothèses. Ces estimations ont en outre été croisées avec les travaux de prestataires externes, ce qui est de plus en plus la pratique de France Domaine. Le Gouvernement a acté le principe de cette cession, tout en posant un certain nombre de conditions. Nous demandons ainsi qu'il soit répondu aux observations du Conseil de l'immobilier de l'État : par exemple, le montant des travaux devra faire l'objet d'études complémentaires pour éviter les dérives de coûts, et Sciences Po devra réaliser l'analyse complète d'un scénario de localisation alternative, notamment au regard de l'opération Campus Condorcet. Enfin, s'agissant d'un projet de cession de gré à gré, la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État a été saisie.

La gestion globale et mutualisée de l'immobilier est une préoccupation majeure, qui se heurte toutefois à de fortes résistances. Nous attendons, je l'ai dit, un rapport de l'IGF concernant la création d'une direction de l'immobilier de l'État. Nous vous transmettrons nos conclusions et propositions en vue de rationaliser la gestion de ce patrimoine d'ici à quelques semaines.

L'organisation territoriale des services de l'État dans les régions et départements, madame Dalloz, est une de mes priorités. J'ai réuni il y a deux mois l'ensemble des préfets et des administrations concernées à Bercy. La réorganisation de l'État en région nous offre l'opportunité d'optimiser l'utilisation de nos bâtiments, en prenant en considération l'ensemble des contraintes évoquées par les uns et les autres, que ce soit l'accessibilité, évoquée par Mme Descamps-Crosnier, ou la qualité de l'isolation et le bilan énergétique, évoqués par M. Alauzet. Après une expérimentation dans cinq régions, j'ai demandé la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR). Il est important que l'action soit parfaitement coordonnée, avec l'appui de

France Domaine, mais cela passe par une condition, à savoir que chacun accepte de renseigner les outils informatiques d'analyse et de gestion de l'immobilier en région que nous avons mis en place. Quand nous connaissons les diverses caractéristiques de cet immobilier, nous pourrions faire des choix intelligents.

Le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » s'améliore. Des avances consenties à certains ministères sont en voie d'être remboursées, par le biais de cessions qui se dérouleront au rythme permis par le marché. Il ne vous a pas non plus échappé que nous avons repoussé en première lecture un amendement visant à maintenir un avantage particulier à la défense; nous n'avons pas souhaité reconduire cet avantage.

Nous rencontrons, en ce qui concerne le PNR, des difficultés liées au fait que le prestataire de service, une filiale du groupe Safran retenue dans le cadre d'un appel d'offres parfaitement normal, se révèle défaillante par rapport au marché conclu. Alors que nous avons mis à disposition les bâtiments et le personnel, les équipements informatiques ne fonctionnent toujours pas. Nous préférons ne pas dénoncer le marché, pour éviter de repartir de zéro, mais nous faisons pression sur le prestataire concernant les délais de livraison.

Il est faux de dire, monsieur Censi, que les pourcentages de télé-déclaration et de télépaiement ont baissé. Ce sont treize millions de télé-déclarations qui ont été faites en 2014, 14,6 millions en 2015, et nous constatons le même type d'évolution pour les télépaiements. Ce sont là des chiffres en hausse, même si cette progression est moins forte qu'au cours des dernières années.

En outre, ne retenir que l'amende de 15 euros, au troisième manquement, est un raccourci fallacieux. Nous avons prévu d'obliger à télé-déclarer de façon progressive, avec la possibilité pour le contribuable de cocher une case « Je suis dans l'impossibilité de télé-déclarer », sans que les motifs en soient d'ailleurs demandés. Si, sans avoir coché cette case, le télé-déclarant continue au bout de deux ans de ne pas télé-déclarer, une pénalité d'une quinzaine d'euros le conduira au moins à cocher la case.

J'ai entendu, dans les propos de M. de Rocca Serra, les mots « réformes structurelles », comme d'habitude, mais je n'ai entendu aucune proposition de réforme structurelle. La dématérialisation, l'obligation de télé-déclarer, la retenue à la source sont des réformes structurelles, qui accompagnent le mouvement de réduction de moyens humains que nous conduisons dans notre ministère, aussi bien à la DGFIP qu'à la DGDDI.

Nous nous sommes expliqués au sujet de l'augmentation du personnel. Si la trajectoire de la loi de programmation militaire avait été respectée, les effectifs seraient en diminution. Le ministère des finances est celui qui consent le plus d'efforts: 1,9 % des effectifs. Un effort qui s'appuie sur les moyens que j'ai évoqués.

Vous me demandez notre calendrier et nos méthodes pour mettre en place la retenue à la source. Le Gouvernement avait souhaité un débat sur le sujet, mais je n'ai pas senti d'enthousiasme de la part du Parlement, notamment de l'Assemblée, pour que ce débat ait lieu, et la Conférence des présidents ne l'a pas souhaité. Le Gouvernement vous présentera, vers la fin du premier semestre de l'année prochaine, un Livre blanc, qui, pour des raisons calendaires, ressemblera plus à un avant-projet. Nous avons entamé des travaux et lancé une

concertation approfondie avec les organisations syndicales sur les thèmes de travail: quel sera l'organisme qui prélèvera à la source – employeurs, banques, DGFIP... –, quels seront les revenus concernés, quelles seront les caractéristiques de l'année dite blanche, comment traiter les crédits d'impôts, les revenus exceptionnels, les revenus salariés... Nous pouvons envisager des points d'étape avec le Parlement. Le projet de loi de finances pour 2017 comportera les mesures nécessaires pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, afin de laisser à tout le monde le temps de s'adapter. Ce calendrier paraîtra un peu long à certains, mais il est en fait très serré.

Le STDR, monsieur Alauzet, fonctionne bien. Le flux, s'il a un peu diminué, ne tarit pas. Il reste environ 30 000 dossiers à traiter et nous en avons pour quelque temps. Nous ne sommes pas du tout inquiets quant au produit, qui devrait rester à quelque 2,4 milliards.

Nous prendrons, en projet de loi de finances rectificative, des dispositions pour transcrire les directives ou projets de directive en cours de validation au niveau international, au sujet de la TVA et du paquet BEPS (*base erosion and profit shifting*). Nous ne serons pas en retard, et nous coordonnerons la transcription de ces éléments avec d'autres pays européens.

Vous vous réjouissez, monsieur Censi, s'agissant de la DGDDI, de la création de certains services, comme celui des grands comptes, ainsi que du renforcement de la proximité de ses services par rapport aux entreprises. Je suis surpris de vous entendre à la fois nous reprocher la baisse des moyens, notamment humains, et indiquer qu'il faut rationaliser le réseau. Rationaliser le réseau, c'est bien ce que nous faisons. Quant aux investissements, s'ils ont, facialement, baissé d'un peu plus de 20 % d'une année à l'autre, vous oubliez qu'une participation de l'Union européenne de 12 millions d'euros qui complètent ces crédits. Aucun programme d'équipement n'est remis en cause, que ce soit en moyens de navigation ou en moyens aériens. M. de Rocca Serra sait d'ailleurs qu'il sera bientôt mis à la disposition des brigades corses des bateaux que d'autres voulaient garder.

Enfin, lorsque le Premier ministre et le ministère de l'intérieur ont souhaité des mesures temporaires de fermeture de certains points d'accès à notre territoire, à la frontière italienne, les moyens ont été dégagés. Il n'y a pas d'inquiétude à avoir sur ce point.

**Mme Marylise Lebranchu**, *ministre de la décentralisation et de la fonction publique*. J'indique que j'ai déposé des amendements au titre du protocole PPCR « Parcours professionnels, carrières, rémunérations », que le Premier ministre a décidé d'appliquer. Il s'agit tout d'abord d'organiser un dispositif de transformation de primes en points. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018, tous les fonctionnaires verront une partie de leurs primes transformées en points d'indice. C'est une mesure favorable au pouvoir d'achat, en particulier pour les agents de catégorie C, qui perçoivent peu ou pas de primes, et les futurs retraités.

Les catégories C bénéficieront de quatre points d'indice, soit 222 euros par an, 160 euros par an étant supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pour les catégories B ainsi que les catégories A paramédicales et sociales, six points seront alloués, soit 333 euros par an, 278 euros de prime étant supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Pour les autres catégories A, neuf points seront alloués, quatre au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et cinq au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit un total de 500 euros, 389 euros de

primes étant supprimés. C'était attendu depuis longtemps. Nous inverserons ainsi la tendance aux traitements stabilisés compensés par des régimes indemnitaires, tendance qui creusait le fossé entre les personnels.

Nous proposons également de supprimer les dispositifs actuels de reconnaissance de la valeur professionnelle dans l'avancement d'échelon pour le remplacer par un dispositif plus efficace qui harmonisera les règles pour l'ensemble des fonctionnaires des trois versants. Nous supprimons la carrière minimale dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ainsi que les réductions d'ancienneté d'échelon dans la fonction publique d'État. L'application de ces dispositifs, depuis plus de trente ans, a montré une très faible efficacité. Différents selon les versants, ils sont devenus inéquitables et n'ont pas permis de reconnaître les fonctionnaires les plus méritants. Nous les remplaçons donc par un dispositif qui permettra de reconnaître de façon plus significative les meilleurs agents et donnera aux employeurs un outil managérial de motivation. Ce nouvel outil fera l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales avant la fin de l'année.

Ces deux mesures entreront en application à la date de la première revalorisation des fonctionnaires. Les employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont fait valoir à juste titre que la suppression du passage automatique à la carrière minimum ne devait pas intervenir avant la revalorisation.

Enfin, nous demanderons une autorisation de rétroactivité des textes pris pour la mise en œuvre du protocole. Au total, 450 textes doivent être modifiés dans un délai très court, et la mesure permettra de respecter les échéances prévues par le protocole. Si les textes sont publiés avec un léger retard, ils pourront rétroagir aux dates du 1<sup>er</sup> janvier 2016 et du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Ces mesures valorisent notre fonction publique. Elle sera rémunérée de façon plus juste, avec, même si elle est plus longue, une carrière plus intéressante.

Vous avez, monsieur Pajon, insisté sur le programme 148. En réponse à vos propos sur les baisses de crédits pour l'ENA et les IRA, j'indique que nous disposons des marges de manœuvre et que le fonds de roulement est suffisant pour faire face. Nous solliciterons également les fonds de roulement du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), encore plus importants que ceux de nos propres écoles, et nous prévoyons une baisse temporaire des cotisations pour que les fonds de roulement s'établissent à des montants plus raisonnables.

S'agissant de l'action sociale, deux éléments doivent être redéfinis avec les organisations syndicales. Nous avons, tout d'abord, posé le dossier du supplément familial de traitement sur la table de négociation. Au sujet, ensuite, des indemnités de résidence, nous souhaitons faire coïncider le besoin d'indemnités à la réalité des coûts de location ou d'accession à la propriété. Ce n'est pas du tout la même chose d'être nommé pour un premier poste en région parisienne ou dans certains départements. J'ai également posé ce dossier sur la table. Cet engagement a été pris dans le protocole, et nous y répondrons aussi vite que possible. Des études doivent encore être conduites ; il faudra trouver des critères d'ajustement, ce qui n'est pas simple, le marché immobilier étant par essence cyclique.

En ce qui concerne l'apprentissage dans la fonction publique, nous avons déjà réussi à atteindre les 4 000 apprentis, et nous en sommes satisfaits. Cette avancée nous conduira à négocier avec le ministère de l'éducation nationale une licence d'administration publique en alternance, pour offrir des opportunités à des personnes qui n'ont pas eu la chance, dans une première partie de leur vie, d'accéder à des concours. Nous insistons sur les classes préparatoires intégrées parce qu'elles donnent d'excellents résultats : 47 % des élèves de ces classes ayant passé des concours ont réussi. Nous allons multiplier le nombre de ces classes par deux. Dans les quartiers que l'on appelle difficiles mais qui sont simplement des quartiers à prendre en considération, les jeunes s'interdisent l'accès aux concours. Nous leur expliquons qu'ils ont le droit d'entrer dans la fonction publique et que nous les y préparerons, grâce aux classes intégrées.

Je rappelle que notre fonction publique est une fonction publique de carrière, avec un statut, et que le concours anonyme et ouvert à tous est indispensable. Celui qui a eu la chance d'obtenir une place en apprentissage peut entrer plus facilement dans la fonction publique. L'apprentissage est un tremplin très important pour les 4 500 apprentis recrutés à la rentrée 2015. Ils seront 10 000 à la rentrée 2016.

Le sujet des retraites est toujours abordé sous l'angle du parallélisme des droits entre les secteurs public et privé. Or cette question est en grande partie devenue sans objet. L'âge moyen de départ en retraite est désormais quasiment identique : entre 2011 et 2014, l'âge moyen des fonctionnaires hors catégories actives a augmenté de près de deux ans, et le taux de remplacement dans la fonction publique est aujourd'hui inférieur à celui du secteur privé : 73,9 % contre 75,2 %. Le sujet est donc derrière nous, d'autant plus que le taux de cotisation des fonctionnaires sera totalement aligné sur le taux du privé à partir de 2020 – le Gouvernement Fillon avait fort justement considéré que la différence devait être réduite progressivement, année après année, et le présent Gouvernement, dans son texte sur les retraites, a adopté le même raisonnement et décidé d'étaler les cotisations afin de ne pas trop diminuer le pouvoir d'achat des fonctionnaires. Ce sera une raison de moins de se complaire dans le « fonctionnaire *bashing* ».

Nous n'avons pas la possibilité d'assurer un parallélisme avec l'accord sur les retraites complémentaires du secteur privé. La retraite, dans la fonction publique, est assise sur le traitement et ne prend pas en compte le régime indemnitaire. Une récente étude du Conseil d'orientation des retraites (COR) montre que l'application des règles de retraite du secteur privé conduirait pour 50 % des fonctionnaires à un montant de pension beaucoup plus élevé, et qu'un alignement sur le privé pourrait coûter plus de 3 milliards d'euros supplémentaires par an, compte tenu du fait qu'il faudrait, en parallélisme des formes, asseoir les cotisations sur l'ensemble des rémunérations. Budgétairement, cela nous arrange d'avoir un système assis sur les six derniers mois et excluant les régimes indemnitaires, car un système assis sur les vingt dernières années mais incluant sur l'ensemble du traitement nous coûterait beaucoup plus cher. Nous vous transmettrons un document à ce sujet.

Je n'ai pas la réponse à la question sur les routiers. Ce sont des salariés du secteur privé qui bénéficient d'un certain nombre d'avantages résultant de l'application d'un règlement européen, comme dans l'aviation civile. Nous vous enverrons une réponse par écrit.

Vous m'avez également interrogé sur le jour de carence. Là encore, il existe un vrai problème de cliché. Nous avons constaté, au cas par cas, qu'il n'y avait pas d'augmentation de l'absentéisme dans la fonction publique d'État, mais qu'il y en avait dans la fonction publique territoriale et surtout dans la fonction publique hospitalière. J'ai fait 254 déplacements pour discuter avec les directeurs d'établissement et les organisations syndicales. Il existe une corrélation entre la surcharge de travail, aux urgences ou dans certains services, et les arrêts de travail. Nous avons beaucoup de mal à réguler les effectifs ; il peut y avoir, à certains moments, un besoin de postes plus important à un endroit et moins important à un autre, mais une mobilité partielle, fonctionnelle, des fonctionnaires quand un service est débordé n'est guère pratiquée. Une telle possibilité est à l'étude au ministère de l'intérieur ; il faut l'étudier aussi dans la fonction publique hospitalière. Nos fonctionnaires connaissent un tel désarroi face à la charge de travail dans les hôpitaux, en particulier les petits établissements, qu'il n'est vraiment pas permis d'affirmer que le problème est lié au jour de carence.

N'oublions pas non plus que 77 % des salariés des grandes entreprises n'ont pas de jour de carence, comme 48 % de ceux des PME et TPE, et que nous ne sommes pas capables de prendre la voie d'un système de protection supplémentaire pour l'ensemble de nos salariés. Enfin, si l'on compte la totalité des jours d'absence, y compris les petits arrêts maladie, le taux est stable : il se situait à 3,8 % en 2006, n'a pratiquement pas bougé jusqu'en 2012, et se situe aujourd'hui à 3,5 %, encore légèrement supérieur à celui du privé, duquel il tend toutefois à se rapprocher.

Une des réponses à cette question récurrente, c'est la gestion des ressources humaines dans les trois fonctions publiques, pour laquelle il y a de grands progrès à faire. Il existe en particulier un problème de découragement des cadres intermédiaires, qu'il nous faut remotiver. Je proposerai au Premier ministre que la direction générale de la fonction publique (DGFP) devienne un véritable centre de gestion de la ressource humaine publique, à la disposition de tous.

Nous avons décidé de renforcer le contrôle des arrêts maladie. Le contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires a été expérimenté dans six départements, et nous venons d'en recevoir les résultats. Cette expérimentation met en évidence un taux d'arrêt de travail injustifié de 6,2 % dans la fonction publique, contre 7,9 % dans le privé. Tout arrêt de travail injustifié est bien sûr un arrêt de travail de trop, mais il n'y a pas d'écart défavorable à la fonction publique.

M. Tourret a de nouveau insisté sur le cumul de fonctions. La liberté du cumul est contraire aux principes de notre fonction publique. Nous manquons cependant encore de données chiffrées. Je n'ai pas assez de fonctionnaires au sein de la DGFP pour consacrer une équipe au recensement et aux statistiques, alors que de gros chantiers, outre ceux que j'ai déjà évoqués, sont en cours – qualité de vie au travail, gestion de la ressource humaine, formation continue, mobilité fonctionnelle. Nous ferons peut-être appel, en début d'année prochaine, si des moyens financiers peuvent être dégagés, à un prestataire pour conduire cette enquête dans chaque versant de la fonction publique. Nous avons déjà un peu avancé dans le cas de l'auto-entrepreneur. Nous devons surtout répondre – et je le dis sans être agressive ou accusatrice – à des situations qui ne sont pas au carré, et transformer du petit bricolage en situations claires et nettes.

En ce qui concerne l'apprentissage, nous procéderons à une évaluation sur le taux de réussite des premiers apprentis aux concours ou aux recrutements des jurys sans concours. Pour ces derniers recrutements, il y aura désormais obligatoirement dans les jurys, à la demande du Premier ministre et dans le souci d'assurer la diversité, une personne extérieure.

Les mesures que nous avons adoptées pour améliorer l'engagement des fonctionnaires sont un équilibre. Nous regarderons si, entre la lecture à l'Assemblée et celle au Sénat, il est possible d'introduire quelques nouvelles propositions, parmi celles formulées par Mme Descamps-Crosnier et M. Tourret. Nous ne pouvons pour l'instant que les enregistrer.

Il convient, monsieur Censi, d'examiner le sujet de la RGPP avec sérénité et sans polémique. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite a parfois été très déstabilisant, en raison du statut de notre fonction publique, qui n'est pas une fonction publique d'emploi mais une fonction publique de carrière, et du fait que les personnes passant un concours ne choisissent pas le lieu de leur nomination. Les fonctionnaires ayant un nombre de points suffisants tendent à choisir certains territoires plutôt que d'autres, et la pyramide des âges n'est pas la même dans chaque région. Du coup, si l'on ne remplace pas un fonctionnaire sur deux, un déséquilibre se produit et certains territoires ruraux peuvent éprouver un sentiment d'abandon quand les postes ne sont pas remplacés. Dans certains départements ont eu lieu, vous le savez comme moi, des manifestations d'élus contre la fermeture de services du fait qu'il n'y avait plus de fonctionnaires sur les postes. Le Président de la République et le Premier ministre se sont engagés à mieux répartir les effectifs sur le territoire ; c'est absolument nécessaire.

Nous avons décidé de recruter 60 000 personnels de l'éducation nationale, ce qui impliquait, comme vous en avez fait la remarque, 60 000 postes de moins dans les autres administrations de l'État. Nous avons dérogé à la règle après le 11 janvier et la révision de la loi de programmation militaire, demandée par presque toutes les familles politiques, et repris le chemin des créations de postes à la défense. Entre les postes créés et les postes supprimés, nous avons besoin de 8 300 postes pour couvrir les besoins en termes de sécurité extérieure et intérieure.

Le Premier ministre a indiqué qu'une négociation avec les syndicats aurait lieu en 2016 sur le gel du point d'indice. Ce gel a conduit à une économie considérable de 7 milliards d'euros.

J'ai déjà répondu sur le supplément familial de traitement. On me dit toujours d'aller voir en Allemagne : je m'y suis rendu et j'ai vu que ce pays avait développé le supplément familial de traitement pour ses fonctionnaires.

Vous avez rappelé la sur-rémunération du temps partiel : 90 % payés à 96 %, 80 % payés à 86 %. C'est une mesure juste pour les femmes, qui représentent 90 % des bénéficiaires. Son principal fait générateur est l'absence de services à la petite enfance dans certains territoires. La mesure préserve leur pouvoir d'achat ainsi que leurs futures retraites – les pensions des femmes fonctionnaires sont plus faibles, du fait des interruptions de carrière pour élever leurs enfants. Nous la maintenons donc.

Je vous remercie de vos apports et des compliments que vous avez adressés à notre fonction publique. Il faut soutenir nos fonctionnaires, qui sont assez démoralisés par les marronniers, le plus souvent négatifs, qui les concernent. Les fonctionnaires n'assurent pas tant la solidité de l'État que celle de la nation. Nous sommes en train de négocier avec les syndicats sur la qualité de vie au travail. Certaines situations sont très difficiles, notamment dans les services d'accueil. Nous avons beaucoup travaillé avec les préfets et les directeurs pour qu'un fonctionnaire puisse changer de poste au cours de la journée, car l'accueil peut être une fonction très lourde, très dure. Considérez par exemple l'accueil des migrants, où une décision doit être prise rapidement pour déterminer s'il s'agit d'une demande d'immigration économique ou bien d'une demande de refuge présentée par un migrant pour sauver sa vie.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** À titre exceptionnel, je laisserai deux collègues réagir, car nous sommes très peu nombreux.

**Mme Karine Berger, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la stratégie des finances publiques et à la**

*modernisation de l'État, ainsi que pour les crédits relatifs à la conduite et au pilotage des politiques économique et financière.* Le transfert des primes vers des points d'indice est une vraie petite révolution. Ce n'est qu'un premier pas, mais c'est quelque chose qui est demandé par la fonction publique depuis très longtemps.

**M. Yves Censi, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pour les crédits relatifs à la mission « Régimes sociaux et de retraite », et au compte d'affectation spéciale « Pensions ».** Mes paroles tout à l'heure, monsieur le ministre, étaient exactement les suivantes : « Le taux d'adhésion au paiement dématérialisé des usagers particuliers a chuté pour tous les impôts. » Les chiffres sont à votre disposition dans le rapport de M. de Rocca Serra.

**Mme Marie-Christine Dalloz, présidente.** Cette précision étant apportée, il me reste à vous remercier les uns et les autres.

*La réunion de la commission élargie s'achève à dix-sept heures cinq.*