

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

– Commissions d'évaluation des politiques publiques :

Missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*; *Action et transformation publiques*; *Crédits non répartis*; *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*; *Régimes sociaux et de retraite*; *Pensions*; *Remboursements et dégrèvements*: M. Gérard DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics; M. Laurent SAINT-MARTIN, Mme Christine PIRES BEAUNE, M. Jean-Paul MATTEI, Mmes Cendra MOTIN et Valérie PETIT, M. Olivier DAMAISIN, rapporteurs spéciaux..... 2

– Présences en réunion 41

Mardi

28 mai 2019

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 77

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de
M. Éric Woerth,
Président**



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, entend M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.

M. le président Éric Woerth. C'est avec votre audition, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, que nous commençons le Printemps de l'évaluation et notre série de commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Jusqu'au 6 juin prochain, tous les ministres viendront s'expliquer sur l'exécution du budget de 2018. Ces réunions s'inscrivent dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, que vous nous avez présenté le 15 mai.

La finalité principale de ces CEPP n'est pas que la majorité et l'opposition restent dans un jeu de rôles, au fond assez prévisible, de soutien ou de critique sans concession du budget de l'année passée – cela n'apporterait pas grand-chose. L'intérêt de l'exercice, je l'ai déjà dit, est bien de faire en sorte que les ministres, avant tout, soient interrogés, « challengés » par les rapporteurs spéciaux et par les membres de la commission des finances et ceux des autres commissions – s'ils veulent bien assister à ces CEPP.

Beaucoup d'évaluations utiles et intéressantes sont déjà réalisées. C'est le cas en interne, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, par les commissions, les missions d'information et le Comité d'évaluation et de contrôle. Il faudra peut-être d'ailleurs songer un jour prochain à coordonner l'ensemble de ces évaluations et de leurs conclusions. Il y a aussi de nombreuses sources externes d'évaluation : la Cour des comptes, mais aussi les inspections des ministères et les travaux universitaires. L'information ne manque donc pas, mais elle est peu coordonnée. Le Président de l'Assemblée nationale a pris l'initiative il y a quelques semaines de réunir l'ensemble des acteurs de l'évaluation pour aborder toutes ces problématiques. Il nous faudra certainement, au niveau de notre Assemblée, aller plus loin pour rationaliser l'organisation et la diffusion de nos activités dans ce domaine.

En attendant, le Printemps de l'évaluation aura atteint l'un de ses objectifs s'il s'affirme comme le lieu de convergence de toutes les analyses déjà menées pour évaluer les différents domaines de l'action publique. Les rapporteurs spéciaux ont été tout particulièrement incités à recenser, à mobiliser et à exploiter l'abondante littérature déjà disponible. S'y ajouteront bien sûr leurs propres conclusions et propositions sur les thèmes qu'ils ont décidé d'approfondir dans le cadre du programme d'évaluation adopté par la commission au début de l'année.

Comme l'an dernier, les CEPP seront articulées avec la séance publique. Nous nous retrouverons à partir du 17 juin – la Conférence des présidents l'a confirmé tout à l'heure. Les travaux des rapporteurs spéciaux alimenteront les propositions de résolution qui seront examinées par l'Assemblée durant ces trois jours. Comme l'an dernier aussi, cinq d'entre elles seront proposées par notre commission pour être inscrites à l'ordre du jour par la Conférence des présidents.

Certes, la résolution ne constitue pas un instrument idéal, mais elle permet un vote, ce qui est toujours mieux qu'un débat sans vote ; chacun a pu en faire l'expérience. Le recours à cet outil institutionnel à notre disposition a été jugé suffisamment viable et satisfaisant pour être consacré dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la réforme actuellement examinée.

Pour en avoir parlé avec le bureau de notre commission, j'ai toutefois estimé qu'il était nécessaire et possible d'aller plus loin. La commission a retenu ma suggestion de mettre en valeur le travail de l'ensemble des CEPP et des rapporteurs spéciaux dans le cadre d'un rapport de synthèse. Ce rapport comprendra une récapitulation de l'essentiel des quarante-cinq rapports spéciaux, mais nous irons au-delà d'une simple compilation, en faisant ressortir les conclusions les plus saillantes des différentes évaluations et en tentant de dégager des enseignements transversaux, notamment en matière de dépenses fiscales et d'indicateurs de performance. Ce fruit du travail collectif de la commission et de ses rapporteurs doit se donner pour ambition de devenir, à terme, une référence comme le rapport public annuel de la Cour des comptes.

Nous présenterons ce rapport, bien évidemment en accord avec la commission, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques. Un chaînage tout à fait logique pourra s'établir et les conclusions tirées de l'évaluation des politiques publiques pourront se révéler utiles à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement et lors de celui du prochain projet de loi de finances.

Notre tâche est donc tout à fait considérable. Avant de commencer, je veux saluer la contribution du Gouvernement, qui a procédé à un dépôt anticipé du projet de loi de règlement et des rapports annuels de performances (RAP) qui y sont annexés. Je tiens également à souligner l'apport déterminant et efficace de la Cour des comptes, qui a mis à notre disposition de façon précoce ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) et dont les magistrats ont été à l'écoute des rapporteurs spéciaux – nombreux sont les rapporteurs spéciaux qui ont demandé à les rencontrer.

N'ayant pas fait l'objet de trop vives critiques, les modalités d'organisation de nos commissions d'évaluation des politiques publiques pourront être les mêmes que l'an dernier. Je donnerai la parole aux rapporteurs spéciaux pour une durée d'environ 10 minutes chacun, afin de procéder au bilan de l'exécution et, surtout, à la présentation des évaluations menées, sur les sujets choisis par eux-mêmes. S'ils sont présents, les rapporteurs pour avis pourront intervenir. Je rappelle que j'ai personnellement informé, par deux fois, les présidents des autres commissions de la tenue de ces CEPP, en indiquant que chacun y était le bienvenu, particulièrement les rapporteurs pour avis, pour qu'ils complètent les propos des rapporteurs spéciaux.

Le ministre disposera de 10 minutes afin de répondre à chaque rapporteur spécial. Ensuite, nous continuerons avec les questions, en commençant par celles des orateurs des groupes. Aucune question ne devra dépasser 2 minutes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial (*Gestion des finances publiques et des ressources humaines et Action et transformation publiques*). C'est avec un grand plaisir que j'ouvre cette deuxième édition du Printemps de l'évaluation. Cette initiative a permis, je le crois, de diffuser davantage la culture de l'évaluation, de la performance et du contrôle au sein de notre Assemblée.

J'ai choisi de consacrer ce semestre mes travaux sur les systèmes d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Avant de vous présenter mes conclusions sur ce sujet, j'aborderai l'exécution des crédits des programmes 156, 218 et 302 de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (GFPRH) ainsi que de la mission *Action et transformation publiques*.

L'exécution des trois programmes de la mission *GFPRH* est conforme à l'autorisation budgétaire, avec un taux d'exécution de 99,1 %.

Concernant l'évolution de la dépense, ces trois programmes ont fortement contribué à la dynamique de réduction budgétaire : entre 2014 et 2018, la dépense agrégée a ainsi reculé de 350 millions d'euros, économies dont les trois quarts sont dus à la DGFIP. En 2018, la dépense s'établit à 10,6 milliards d'euros, et est parfaitement stable par rapport à 2017, après neutralisation des dépenses exceptionnelles réalisées l'année précédente.

Cette situation résulte de plusieurs facteurs. La DGFIP a poursuivi les réductions d'effectifs, tandis que la douane a, elle, bénéficié de renforts supplémentaires dans le cadre de la préparation du Brexit. Ces objectifs sont assumés ; ils ont été, dans l'ensemble, correctement exécutés.

J'appelle néanmoins l'attention de notre commission sur quatre points.

Premièrement, la DGFIP a supprimé plus d'emplois que prévu – 2 038 au lieu de 1 600 –, du fait de difficultés de recrutement et de départs en retraite plus nombreux que prévu. Cette situation peut interpeller. Quelle est votre appréciation, monsieur le ministre ?

Deuxièmement, les reports successifs du Brexit créent une tension légitime au sein de la douane, car le plan de renforcement avait été calibré pour une sortie sans accord au mois de mars. Comment l'administration fait-elle face à ces difficultés ?

Troisièmement, les organisations syndicales de la douane m'ont alerté sur le manque de moyens matériels à la disposition des nouvelles recrues. Quelles mesures avez-vous prises pour y remédier ?

Quatrièmement, si la performance est satisfaisante, les résultats en matière de lutte contre la fraude peuvent parfois paraître mitigés pour les deux directions. À la DGFIP, le taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe explose ; à la douane, le montant des droits et taxes redressés s'établit à un niveau inférieur à 2014. La loi relative à la lutte contre la fraude, entrée en vigueur à la fin de l'année 2018 – j'insiste sur cette date –, renforce les moyens à la disposition de l'administration fiscale, et devrait, en toute logique, améliorer cette situation, mais quelle analyse faites-vous de l'année 2018, monsieur le ministre ?

Dans le cadre de la mission *Action et transformation publiques*, créée au début de ce quinquennat, deux nouveaux programmes ont été déployés en 2018. Ils permettront d'accompagner la transformation publique que nous appelons de nos vœux.

Ainsi, en ce qui concerne le programme 348, relatif à la rénovation des cités administratives, la direction de l'immobilier de l'État a conduit un audit d'ensemble du parc existant, afin d'en définir les besoins ; la sous-exécution s'explique principalement par une dépense d'audit moindre qu'anticipée, et n'appelle pas de remarques particulières. Dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État lancée par le Premier ministre, les cités administratives auront vocation à jouer un rôle de premier plan. Il est donc particulièrement important de s'assurer que la maîtrise des risques de toute nature atteigne un niveau satisfaisant.

Concernant le fonds de transformation de l'action publique (FTAP), deux appels à projets ont été organisés en 2018, et 33 projets ont été retenus, pour un montant apporté de 195 millions d'euros. Toutefois, seuls 20 millions d'euros ont été engagés, en raison d'importants retards pris lors de la phase de contractualisation entre la direction du budget et les porteurs de projet. Après report de crédits, cela porte à 425 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement pour 2019, ce qui est important. Le FTAP pourra-t-il absorber une telle montée en charge ? Comment accélérer la phase de contractualisation ?

J'en viens au thème d'évaluation de politique publique retenu cette année : les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI.

Ce choix est parti d'un constat simple : les administrations fiscale et douanière font face à des enjeux de transformation importants, et ont largement recours aux outils numériques pour améliorer le service rendu aux usagers et réaliser des gains de productivité. La dématérialisation des documents, des échanges et des procédures a constitué un véritable vecteur de modernisation, tant à la DGFIP qu'à la DGDDI. Je pense notamment au site impots.gouv.fr, dont les fonctionnalités ont été progressivement étendues, et qui a parfaitement su intégrer le défi du prélèvement à la source. Je pense également aux progrès en matière de télédéclaration et de télépaiement des impôts et taxes et des formalités douanières, qui ont permis à la douane d'atteindre un taux de dématérialisation de 87 % dans ce domaine. Je pense aussi à la nécessité d'accentuer les échanges et le partage d'informations entre les administrations fiscales et sociales, afin d'améliorer l'efficacité des opérations de lutte contre la fraude. Je pense enfin aux réflexions en cours sur la réforme du recouvrement fiscal et social, qui permettront une véritable amélioration du service pour les contribuables.

Face à ces enjeux majeurs, et alors qu'un renforcement des capacités informatiques serait nécessaire, j'ai constaté, lors de précédentes analyses, la faiblesse et la diminution tendancielle des moyens informatiques au sein de l'administration fiscale. Ils ont joué le rôle de variable d'ajustement budgétaire. Cette situation est particulièrement préjudiciable à l'investissement : en 2017, la DGFIP a même dû recourir à des crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour réaliser des dépenses informatiques.

Cette majorité a bien pris conscience de la difficulté pour les administrations de dégager les ressources nécessaires pour investir et transformer efficacement notre État, et plusieurs fonds ont été créés, pour financer des projets innovants, rigoureusement sélectionnés à la suite d'appels à projet, et ouverts à toutes les administrations. Le premier d'entre eux, le fonds pour la transformation de l'action publique, est doté de 700 millions d'euros sur le quinquennat. L'un des projets sélectionnés dans ce cadre, intitulé « CFVR », pour « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes », permettra de développer nos outils de *data mining*.

Le fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État (FAST), dont j'avais proposé, par voie d'amendement, la création lors de l'examen du dernier budget, permet par sa part l'ouverture, dans les prochaines semaines, dans le cadre de beta.gouv.fr, d'un premier appel d'offres, qui s'annonce prometteur. Monsieur le ministre, l'ouverture de crédits de paiement pour le fonds FAST est-elle envisageable ?

Les situations spécifiques de la DGFIP et de la DGDDI, qui entrent dans le champ de mon rapport spécial, appellent néanmoins des réponses spécifiques.

Le rapport réalisé sur ce sujet par la Cour des comptes, à la demande de notre commission, a confirmé et approfondi le diagnostic que j'évoquais plus tôt. Je me contenterai de résumer brièvement les analyses de la Cour avant de vous présenter mes propositions.

La DGFIP et la DGDDI font partie des directions de l'État qui utilisent le plus intensément les outils informatiques. Elles abritent des systèmes d'information très vastes, qui rassemblent plus de 700 applications pour la première et plus de 200 applications pour la seconde. Leur budget agrégé s'élève à 650 millions d'euros par an et elles comptent 5 500 agents ; c'est plus du quart des dépenses et des effectifs informatiques de l'État.

La Cour relève que, si les différents systèmes d'information sont globalement robustes et bien tenus, ils ont été bâtis par « sédimentation successive », et les premières couches ont près de cinquante ans. Cette situation crée une « dette technique », qui implique des coûts d'exploitation et de maintenance élevés, et limite la capacité d'investissement.

Le budget informatique de ces administrations, surtout celui de la DGFIP, présente en effet certaines spécificités.

Les dépenses de personnel représentent 70 % du budget, ce qui confère à l'administration une réelle maîtrise de ses systèmes mais peut la priver de certains avantages liés à l'externalisation, comme la possibilité d'ajuster la dépense aux pics de charge ou de bénéficier des dernières innovations du marché. Surtout, et plus profondément, les dépenses d'exploitation représentent 62 % de la dépense et les dépenses de maintenance 20 % ; cela ne laisse que peu de place à l'investissement dans de nouveaux projets.

Plusieurs faiblesses structurelles limitent également la capacité de ces administrations à se transformer par l'informatique. En termes d'organisation, les effectifs apparaissent excessivement dispersés à l'échelle du territoire. En termes de gouvernance et de conduite de projet, les structures sont encore trop lourdes, et ne disposent pas d'indicateurs suffisants. La gestion des compétences est également complexe, car l'administration peine à attirer et fidéliser les compétences. Enfin, la définition d'une stratégie pluriannuelle demeure compliquée à la DGFIP et conduit à gérer les budgets sans véritable projection vers l'avenir, tandis que la DGDDI, qui a conduit de tels travaux, pourrait voir ses ambitions contrariées par le manque de moyens.

Cette situation appelle dès lors plusieurs recommandations, autour de quatre axes.

Premièrement, du point de vue de la programmation budgétaire, les capacités informatiques de la DGFIP et de la DGDDI doivent impérativement être renforcées, mais ce renforcement nécessite que deux conditions préalables soient remplies. D'une part, il faut conduire une évaluation du coût nécessaire à la résorption de la dette technique. Une telle évaluation est délicate et doit être menée avec la plus grande précaution. D'autre part, il faut inscrire le renforcement des budgets dans une trajectoire pluriannuelle, qui pourrait faire l'objet d'un contrat ou d'une convention d'objectifs et de moyens, entre les directions générales, le secrétariat général et la direction du budget, et permettre une réévaluation annuelle des besoins.

Deuxièmement, du point de vue de la gouvernance et du suivi des projets, il est absolument essentiel de pouvoir mesurer l'avancée de projets en cours par la mise en place, d'une part, d'indicateurs de pilotage financier couvrant l'ensemble des budgets informatiques, y compris les dépenses de personnel, et, d'autre part, d'indicateurs de suivi des coûts et des délais des projets informatiques.

Troisièmement, du point de vue de la gestion des ressources humaines et des compétences, il me paraît pertinent de développer le recours aux agents contractuels, dans le cadre de contrats de projet par exemple, comme le permettra le texte relatif à la transformation de la fonction publique. Dans la continuité de ces nouveaux outils contractuels, la problématique particulière des délais et difficultés de recrutement sur les métiers en tension me paraît mériter une réflexion plus large sur le cadre organique applicable à la gestion des effectifs et de la masse salariale de l'État. Je renvoie aux travaux que nous menons actuellement avec le président de notre commission et le rapporteur général dans le cadre de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF).

Afin de donner leur pleine ampleur aux contrats de projet, ne pourrait-on envisager d'assouplir les règles de fongibilité entre natures de dépenses prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour certains secteurs d'emploi prioritaires définis, par exemple, en loi de programmation des finances publiques ?

En privilégiant la voie statutaire, il pourrait également s'agir de donner une impulsion plus grande au corps des ingénieurs des systèmes d'information et de communication, créé en 2015.

Telles sont mes propositions.

Permettez-moi de me livrer à un bref exercice de prospective, monsieur le ministre. Il ne fait plus guère de doute aujourd'hui que l'avenir de l'action publique est numérique, tant les gains sont clairs pour l'utilisateur comme pour l'administration. Cette évidence appelle cependant à une vigilance accrue. Le succès du service public numérique dépend, à terme, de sa capacité à accéder et à mettre en réseau de grandes quantités de données : données internes à l'administration, mais également données des usagers. Je crois qu'il y a là un point de vigilance tout à fait cardinal pour l'avenir : il faut trouver le juste équilibre entre un service public numérique efficace et la protection des libertés publiques, au premier rang desquelles le droit à la vie privée.

Je souhaite aussi vous interroger, monsieur le ministre, sur les suites données à la résolution adoptée par notre assemblée l'année dernière. De nouvelles suppressions de « petites taxes » seront-elles proposées en loi de finances ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce Printemps de l'évaluation s'inscrit bien dans le cadre de l'examen de la loi de règlement et de l'utilisation des crédits votés. Lorsque j'étais élu municipal d'opposition, je m'intéressais moi-même toujours plus au compte administratif qu'au budget primitif présenté par le maire : c'est là que l'on voit ce qui a été réalisé, et pas simplement les intentions.

Depuis l'an dernier, comme le voulaient aussi M. le président de la commission des finances, M. le rapporteur général et le Sénat, le Gouvernement y consacre plus de temps, d'énergie et de moyens et propose plus d'informations. Merci, monsieur le président, d'avoir souligné que nous vous avons fournis un peu plus tôt que les autres années les rapports annuels de performances mais aussi les travaux que nous avons pu faire avec la Cour des comptes. Le mérite en revient surtout à mon cabinet et à mes services. Je vous rappelle aussi, mesdames et messieurs les députés, que vous avez désormais accès au logiciel Chorus, ce qui vous permet de disposer des mêmes éléments que nous. Cela compte parmi les outils nécessaires au Parlement, singulièrement à la commission des finances ; nous essaierons d'aller plus loin, nous l'avons évoqué lors de la présentation du projet de loi de règlement.

Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour le travail que vous faites sur les crédits de deux grandes administrations sous ma responsabilité, la DGFIP et la DGDDI. Il y a aussi ce travail très interministériel de transformation de l'État, dont mes services s'occupent.

Je réponds, peut-être dans le désordre, à vos questions.

Il faut avouer que le sujet du Brexit est compliqué. Il est donc normal que les choses ne soient pas simples. À mesure que l'on s'approche du Brexit, la date en est repoussée, de même que la ligne d'horizon recule à mesure que l'on avance vers elle. Nous sommes très attentifs à ce qui se passe chez nos amis britanniques. Nous aurions été prêts au mois de mars, après un travail interministériel très important sous l'égide du Premier ministre. Non seulement les douanes étaient prêtes mais elles l'étaient parfois à la place des services d'autres ministères. Nous avons effectivement su trouver les moyens pour que les douaniers fassent le travail qu'auraient dû faire une partie des employés du ministère de l'agriculture ; je pense singulièrement à ce qui se passerait à Calais et Boulogne. Nous avons modifié les horaires comme il fallait le faire, demandant aux services de travailler la nuit, particulièrement aux douaniers de Calais, ce qui n'était pas le cas – nous l'avons demandé non seulement à ceux qui s'occupent de surveillance mais aussi à la branche commerciale. Nous avons rouvert des bureaux. Nous avons organisé, en lien avec M. le préfet de la région Hauts-de-France, la construction de bâtiments, parfois très rapidement, à la limite de ce que permettent les règles d'urbanisme, pour que nous puissions, notamment au niveau du tunnel sous la Manche et du port de Calais, répondre à la demande britannique et à la demande de la Commission européenne. De report en report, la date officielle du Brexit est désormais le 1^{er} novembre prochain. Qui peut le plus pouvant le moins, nous serons prêts. La DGDDI organise, forme et recrute. La première loi de finances du quinquennat prévoyait 700 emplois supplémentaires. Nous avons déjà procédé à 250 recrutements. En 2019, 350 recrutements sont prévus. Nous serons donc prêts.

Vous avez évoqué les contractualisations possibles avec l'ensemble des directions, notamment dans un cadre pluriannuel auquel je vous sais attaché.

Pour ce qui est la DGFIP, cette contractualisation avec la direction du budget aura lieu avec le changement de directeur général. Le nouveau directeur général discute avec la directrice du budget, et je les reçois au cours des prochains jours pour apposer un sceau définitif. La DGFIP est une grande direction, qui compte plus de 110 000 agents. Je crois que cette démarche correspond à ce que vous souhaitiez et à ce que souhaitaient les directeurs de programme. C'est une vision pluriannuelle, qui permet d'envisager la direction à suivre en termes d'équivalents temps plein. La direction du budget a déjà fait ce travail avec de « petits » opérateurs, qui ne sont pas de même dimension que la DGFIP. Le directeur général des douanes et droits indirects travaille également avec la directrice du budget à une telle contractualisation. Je pense que nous aurons l'occasion de parler de cette contractualisation lors de l'examen du projet de loi de finances.

La suppression d'emplois est continue depuis de très nombreuses années à la DGFIP. Comme vous le savez, celle-ci est issue de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, qui a permis des gains d'efficacité. Sous les deux gouvernements précédents, plus de 1 000 trésoreries ont fermé. Il reste à peu près 3 000 points de contact, 2 500 trésoreries, sur le territoire national. C'est le plus grand réseau territorial après l'éducation nationale.

Nous pouvons aussi souligner que le travail de la DGFIP change par la volonté du législateur, que nous appliquons. Ainsi, le législateur a décidé la fin du numéraire dans le réseau des trésoreries, numéraire qui était la raison d'une grande partie des venues des contribuables dans les trésoreries. Un appel d'offres est lancé, qui permettra qu'il y ait plus de points de contact pour payer en numéraire – dans le réseau de La Poste ou celui des buralistes. Il sera bien sûr toujours possible de payer ses impôts dans les trésoreries, mais pas en espèces, parce que cela pose des problèmes de sécurité et de gestion.

Par ailleurs, ce sont plus de 3 000 agents qui s'occupent de la taxe d'habitation et de ses innombrables recours – la taxe d'habitation dans les villes étudiantes, la taxe d'habitation appliquée aux personnes qui n'ont pas déclaré leurs impôts au 1^{er} janvier... La suppression de la taxe d'habitation invite à revoir la façon on imagine le service public de proximité.

Et puis il y a le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Je vous annonce que, l'an prochain, ce sont plus de 11 millions de contribuables qui n'auront plus de démarche à faire pour déclarer leurs revenus. Ils recevront par courriel ou par courrier postal, comme ils le souhaitent, une déclaration préremplie qu'ils n'auront pas besoin de renvoyer. Le but est qu'à la fin du quinquennat il ne soit plus nécessaire de déclarer ses revenus, à de rares exceptions près.

Tout cela permet, grâce au numérique, d'économiser des emplois, sans qu'il y ait pour autant moins de service public. Certes, il y a, à la DGFIP, un léger hiatus entre les départs en retraite et les recrutements – les premiers sont plus nombreux que les seconds. Ce n'est pas forcément souhaitable et il faut y être plus attentif, mais ce n'est pas si embêtant au regard d'un effectif global de 117 000 agents. J'ai demandé au directeur général des finances publiques d'examiner attentivement la pyramide des âges et les départs.

Pour le *data mining*, je remercie le Parlement. Je vous remercie particulièrement, monsieur le rapporteur spécial. Vous l'avez relevé, les crédits informatiques de la DGFIP ont diminué au cours des cinq dernières années. Le prélèvement à la source a permis d'y consacrer un peu plus d'argent, mais nous avons fait le choix, depuis que je suis ministre, de ne plus supprimer des crédits informatiques en fin d'année, précisément pour terminer l'année. La loi relative à la lutte contre la fraude, que vous avez adoptée, en offre une traduction, en permettant le *data mining*. Lorsque j'ai été nommé, moins de 1 % des contrôles fiscaux se faisaient à la suite de la sélection de dossiers par *data mining*. C'était un peu compliqué – il fallait recruter des contractuels *data scientists*, créer un service, allouer des crédits informatiques –, mais, l'année dernière, le *data mining* était à l'origine de 8 % des contrôles fiscaux. Cette année, cette proportion passera à 25 %, et j'espère que nous aurons atteint 50 % à la fin du quinquennat. L'ordinateur ne remplace pas le contrôle mais évite les contrôles intrusifs qui empêchent les entreprises de travailler. Il permet de voir tout de suite et d'identifier un problème – parfois, c'est une simple erreur statistique qui s'explique tout à fait.

Très bientôt, les chiffres du contrôle fiscal pour l'année 2018 seront publiés. Je pense que nous aurons connu plus de succès qu'auparavant. Surtout, nous aurons moins embêté les entreprises et les particuliers. À mon arrivée, dans 25 % des cas, les contrôleurs fiscaux ne demandaient même pas 1 euro de pénalité ou 1 euro de redressement. Dans le même temps, il y avait beaucoup de fraude – la Cour des comptes rendra des conclusions. Nous avons donc mis en place les partenariats fiscaux, la loi pour un État au service d'une société de confiance (« ESSOC ») et le *data mining*, et si nous sommes passés en deux ans de 1 % à 25 % de contrôles fiscaux issus du *data mining*, cela montre à quel point les crédits informatiques sont bien utilisés.

Le troisième appel à projets en lien avec le FTAP interviendra au cours des quinze prochains jours. Cédric O et Olivier Dussopt présideront ce fonds de transformation publique « nouvelle formule ». Vous avez raison, monsieur le rapporteur spécial : les crédits effectivement alloués ne correspondent pas tout à fait aux attributions du fonds. Cela tient beaucoup à la culture administrative. L'administration n'avait pas tout à fait compris et les ministres n'ont pas su dire à quel point il s'agissait d'innovation. Dans le cadre du premier fonds de transformation, un seul projet d'administration territoriale, émanant de la préfecture d'Occitanie, a été retenu. Beaucoup trop de projets étaient le fait d'administrations centrales, et des ministères ont fait des propositions de transformation publique pour récupérer ces crédits originaux que le Parlement a bien voulu voter mais ils voulaient payer ainsi ce qu'ils auraient dû payer autrement. Nous avons donc refusé des projets qui n'étaient pas innovants et visaient seulement à repeindre en bleu ce qui devait être peint en blanc. Je pense que cela s'explique, et que cela se passera mieux pour le troisième appel à projets. En tout cas, les services voient cela de manière plus concrète et les projets s'annoncent plus en phase avec la volonté du législateur.

La position exprimée dans sa résolution par l'Assemblée nationale sur les « petites taxes » a été entendue. Un travail important a été fourni, par le Parlement et par les services du ministère, parfois contre certains intérêts. Le recouvrement s'en trouve amélioré et c'est une simplification. J'ai proposé au Premier ministre, que j'ai vu hier, de continuer. Nous proposerons une suppression de 100 à 150 millions d'euros de petites taxes dans le cadre du projet de loi de finances – mais nous pouvons y travailler dès maintenant si vous le souhaitez.

M. le président Éric Woerth. Êtes-vous satisfait, monsieur le ministre, des systèmes d'information à la disposition de vos administrations ? C'est beaucoup d'argent qui y est investi depuis de nombreuses années, avec plus ou moins de succès. La DGFIP et la DGDDI sont-elles performantes de ce point de vue ? J'ai été interloqué par le chiffre de 18 % donné par Laurent Saint-Martin. Sans doute les budgets sont-ils contraints, sans doute faut-il faire beaucoup de maintenance, mais est-ce suffisant ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je me réjouis à mon tour, monsieur le ministre, que nous renouvelions cet exercice du Printemps de l'évaluation. J'ai cru comprendre que nos collègues de la commission des affaires sociales allaient aussi s'y livrer – c'est une bonne chose.

Au cours de la précédente législature, un sujet a fait l'objet d'un rapport, rédigé par Éric Woerth et Gaby Charroux : l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Les auteurs relevaient que l'adaptation de la douane au développement du commerce en ligne était encore trop lente, en particulier du point de vue de la lutte contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée. La situation a-t-elle évolué ? Quelles seraient vos propositions ? Il y va aussi de l'équité fiscale.

M. le ministre. Votre question, monsieur le président, est importante. Les montants consacrés aux systèmes d'information sont importants, de même que le besoin, mais nous ne sommes pas tout à fait satisfaits. La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État nous aide à travailler sur ces sujets mais nous avons connu de grands projets informatiques qui n'étaient pas tous parfaitement fonctionnels et dont certains ont parfois compliqué la vie des agents. Ils pouvaient aussi ne pas correspondre à la réalité de leur action sur le terrain.

Ainsi, l'incapacité d'un service central à s'adapter aux horaires ou à la spécificité de tel ou tel système ultramarin était un problème important. En revanche, le prélèvement à la source fut une incroyable réussite. Lorsque des projets informatiques sont pilotés, par un directeur d'administration, par un chef de projet, peut-être aussi par un ministre, nous arrivons à des réussites assez étonnantes. Ce qui est certain, c'est que l'argent ne fait pas le bonheur informatique. Il faut bien penser les projets, dès le début, avec les agents, et de façon très pratique.

Le ministère a aussi intérêt à conserver une certaine souveraineté sur son informatique. Nous veillons à la confidentialité, tant pour les données des entreprises que pour nos propres données sensibles. Nous travaillons beaucoup, « en cachette » ou discrètement, évidemment dans le respect des règles relatives aux appels d'offres, en travaillant avec ceux qui nous permettent de préserver au mieux cette souveraineté. Cela étant, vous avez raison, il faut encore améliorer les choses.

Monsieur le rapporteur général, je suis très ennuyé parce que je dois précisément m'exprimer demain, au Sénat, sur la taxe sur la valeur ajoutée. Avec plus de 170 milliards d'euros, la TVA est notre deuxième prélèvement obligatoire après les cotisations, notre première recette fiscale d'État. Il est fort probable qu'une grande partie de la fraude fiscale porte sur la TVA. La Commission européenne évalue la fraude à la TVA à 20 milliards d'euros en France. Cela prend plusieurs formes. D'une part, il y a de petites fraudes, sur les taux réduits. Chaque fois que le Parlement vote un taux réduit, cela pose des problèmes de suivi. De petites fraudes peuvent être commises par de petites structures. D'autre part, de plus grosses fraudes peuvent être commises par des entités de taille plus importantes, et posent des problèmes importants de fuite d'argent. Et puis il y a l'*e-commerce* : les plateformes françaises jouent le jeu de la fiscalité française, mais quelques plateformes étrangères, non des moindres, ne le font pas forcément, et le consommateur ne sait pas si les prix qu'elles indiquent incluent la TVA. Et, si jamais c'est le prix toutes taxes comprises, le montant de la TVA est-il vraiment reversé à l'administration fiscale ? Ne se retrouve-t-il pas en d'autres mains ?

Nous allons appliquer la directive européenne qui prévoit que si le montant est inférieur à 150 euros, c'est à la plateforme de payer cette fiscalité. Je proposerai que ce soit fait dès la prochaine loi de finances, et que cela s'applique aussi pour les montants supérieurs à 150 euros. En somme, nous surtransposerons, mais pour le bien des plateformes françaises.

Je dois aborder d'autres questions relatives à la TVA et à la fraude à la TVA devant le Sénat. Vous me permettrez de lui réserver la primeur de mes réponses. Le rapporteur général Albéric de Montgolfier et le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) sont très attentifs à ces questions, et j'aurai l'occasion de proposer en loi de finances des mesures de lutte contre la fraude à la TVA. J'espère qu'elles nous procureront quelques recettes fiscales supplémentaires.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale (*Remboursements et dégrèvements*). Monsieur le ministre, mes chers collègues, la mission *Remboursements et dégrèvements* est, en volume, la plus importante du budget général de l'État. Les montants consommés ont atteint 125,7 milliards d'euros en 2018, soit près du tiers des recettes fiscales brutes.

J'ai choisi cette année de me concentrer sur les transactions fiscales. Avant de vous présenter mes principales observations et recommandations, je vous propose d'étudier l'exécution des crédits en 2018.

Leur analyse appelle trois remarques principales. Premièrement, la dépense est, cette année encore, en hausse sur la mission. Deuxièmement, la prévision initiale a été largement dépassée, ainsi que la prévision issue de la loi de finances rectificative. Troisièmement, la présentation budgétaire pourrait, pour les mêmes raisons que l'année dernière, être améliorée – je souscris à certaines remarques de la Cour des comptes.

Dotée exclusivement de crédits évaluatifs, cette mission rassemble des dépenses très diverses, correspondant à des situations dans lesquelles l'État est amené à restituer des prélèvements obligatoires aux contribuables, ou dans lesquelles il ne recouvre pas certaines créances fiscales.

Les deux programmes de la mission sont relatifs aux impôts d'État, c'est le programme 200, et aux impôts locaux, c'est le programme 201.

Sur une longue période, les dépenses liées aux remboursements et dégrèvements augmentent régulièrement ; elles ont même doublé en moins de vingt ans. L'année 2018 constitue un nouveau record, et cette hausse devrait se poursuivre en 2019. En raison de l'ampleur des enjeux, la qualité de la prévision est cruciale et constitue une véritable question de sincérité budgétaire.

En 2018, sur ce total de 125,7 milliards d'euros, les remboursements d'impôt d'État ont représenté 110 milliards d'euros, répartis en trois actions : l'action *Mécanique de l'impôt* pour 70 milliards d'euros ; l'action *Politiques publiques* pour 22 milliards d'euros ; l'action *Gestion des produits de l'État* pour 18 milliards d'euros.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, représentent environ 16 milliards d'euros en 2018.

Par rapport à 2017, la consommation des crédits augmente de 13,2 milliards d'euros. Pour les impôts d'État, c'est une augmentation de 10 milliards d'euros, imputable à la croissance des dépenses de mécanique de l'impôt, au dynamisme des crédits d'impôts, et notamment du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, en hausse de 3 milliards d'euros de hausse, ainsi qu'à la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt, en hausse de 1,2 milliard d'euros. C'est également lié à des dépenses de contentieux portant sur l'impôt sur les sociétés très élevées par rapport aux années précédentes : 2,4 milliards d'euros de hausse.

En ce qui concerne les impôts locaux, une augmentation de 3 milliards est prévisible en raison de la mise en œuvre du dégrèvement de la taxe d'habitation. En 2018, à l'échelle de la mission, la dépense s'établit à un niveau significativement supérieur au montant autorisé en loi de finances, soit 120 milliards, montant pourtant fortement rehaussé en loi de finances rectificative – de plus de 4,6 milliards – en raison notamment de contentieux unitaires à l'impôt sur les sociétés pour des sommes très élevées. Or cette prévision a de nouveau été dépassée à hauteur de 1,1 milliard, principalement du fait, là encore, de décaissements liés à des contentieux individuels d'impôt sur les sociétés en fin d'année. Pour la deuxième année, des décharges exceptionnelles d'impôt sur les sociétés sont enregistrées pour des montants budgétaires très importants : 1,2 milliard d'euros l'année dernière et plus de 2 milliards cette

année. En outre, le nombre de réclamations contentieuses a fortement augmenté l'année dernière. Comment expliquer cette augmentation, monsieur le ministre ? Pouvez-vous confirmer ces chiffres ? Existe-t-il des facteurs communs à ces contentieux ? Comment mieux les prévenir ? Les effectifs du service juridique de la fiscalité sont-ils correctement dimensionnés ?

S'agissant des contentieux fiscaux de série, en revanche, la dépense s'établit à un niveau inférieur à la prévision car les remboursements liés au « 3 % dividendes » ont été moindres qu'attendu. Le risque associé aux contentieux fiscaux demeure important et la provision pour litiges fiscaux reste stable en 2018, à 20 milliards d'euros. Pourriez-vous nous éclairer sur le risque associé aux contentieux de série en cours, notamment aux contentieux CSPE et Accor, ainsi qu'au contentieux Sofina ? Quelles ont été les mesures prises, depuis la publication du rapport de M. Grau et de Mme Louwagie, pour améliorer la gestion et le suivi des contentieux fiscaux ?

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux connaissent une forte augmentation du fait de la mise en œuvre du dégrèvement de taxe d'habitation. La dépense a été exécutée conformément à la prévision. En revanche, le montant des dégrèvements contentieux et gracieux de taxes foncières reste très élevé du fait des difficultés rencontrées par les services pour mettre à jour les fichiers fonciers, comme nous l'avions déjà signalé l'an dernier. Pourriez-vous nous éclairer sur cette situation ?

Enfin, j'insisterai de nouveau sur la nécessité d'améliorer la lisibilité des documents budgétaires de la mission et l'importance d'en enrichir le contenu.

J'en viens au dispositif des transactions fiscales. Les transactions constituent l'un des instruments de gestion de l'impôt dont dispose l'administration fiscale, qui y a largement recours. La transaction constitue un contrat entre les parties, l'administration fiscale et le contribuable, régi par les articles 2044 et suivants du code civil. Elle permet d'éteindre toute procédure contentieuse née ou à naître. La conclusion d'une transaction présente donc plusieurs avantages mais aussi quelques inconvénients. Elle permet de faciliter l'encaissement des créances fiscales à l'issue d'un contrôle, de prévenir des contentieux longs et coûteux à l'issue incertaine, et de tenir compte des circonstances particulières de chaque dossier et, ainsi, de contribuer à une meilleure acceptation du contrôle fiscal.

L'administration fiscale et l'administration douanière utilisent toutes deux ce dispositif ; au vu des enjeux financiers, j'ai concentré mes travaux sur les transactions de la direction générale des finances publiques.

Les transactions peuvent être conclues soit avant la mise en recouvrement des impositions à la suite de la réception d'une proposition de rectification, dans le cadre d'un contrôle sur place ou d'un contrôle fiscal externe, avant que l'imposition ne soit arrêtée, soit après la mise en recouvrement. La mise en œuvre de cette prérogative est relativement peu encadrée par les textes : la décision de transiger ou non et la détermination du quantum de la transaction font partie intégrante de la négociation entre l'administration et le contribuable. La réponse à y apporter reste une question d'appréciation et de circonstances.

Néanmoins, cette souplesse peut nuire à l'égalité devant l'impôt mais également, compte tenu des enjeux, à l'équilibre des finances publiques.

Les éléments chiffrés transmis par l'administration fiscale concernant les transactions effectuées après mise en recouvrement suggèrent que ce dispositif permet d'alléger significativement la charge fiscale des contribuables y ayant recours. Entre 2013 et 2018, entre 3 300 et 3 800 transactions fiscales ont été conclues chaque année, pour un montant annuel total de modérations consenties de 140 millions d'euros environ. Du point de vue du contribuable, la part des pénalités remise oscille quant à elle entre 54 % et 72 % de la pénalité. Le montant de l'allègement moyen varie dans des proportions importantes, entre 20 000 et 75 000 euros selon les années.

En ce qui concerne leur répartition, les transactions portent essentiellement sur les amendes fiscales, puis sur l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée, et enfin sur la TVA, sachant que 70 % des transactions, représentant 30 % des montants remisés, sont conclues dans le réseau des directions départementales et régionales des finances publiques. Les transactions les plus importantes sont réalisées par la direction des vérifications nationales et internationales et concernent la fiscalité des grandes entreprises : elles représentent 1 % du nombre total des transactions, mais 40 % de leur montant.

L'application des règles de compétence définies à l'article R. 247-4 du livre des procédures fiscales permet de limiter le risque de rupture d'égalité devant l'impôt. Lorsque les sommes faisant l'objet de la demande n'excèdent pas 200 000 euros, la compétence revient au directeur départemental ou régional des finances publiques, voire au directeur chargé d'un service à compétence nationale ou d'une direction spécialisée. Lorsque les sommes sont supérieures à 200 000 euros, la décision relève impérativement de la compétence du ministre, après avis consultatif du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes (CCFDC). Le nombre d'avis rendus par ce comité a décliné au cours des dernières années, ce qui s'explique notamment par le fait que son seuil de compétence a été rehaussé de 150 000 à 200 000 euros en 2013. Les avis du CCFDC sont généralement suivis par l'administration fiscale et ne présentent pas de problème spécifique. En 2018, le comité a rendu 109 avis dont 28 avis non conformes. Il relève que 9 de ces 28 avis n'ont pas été suivis, mais qu'ils « ont donné lieu à des décisions plus sévères de la part de l'administration » et « n'ont pas porté sur des montants particulièrement significatifs ».

L'administration peut également avoir recours à la pratique du règlement d'ensemble qui lui permet, dans des cas spécifiques, d'accorder des modérations non seulement sur le montant des pénalités, mais également sur le montant des droits dus par la contribuable. Cette pratique ne constitue pas une transaction au sens juridique, puisque les transactions ne peuvent porter que sur les pénalités aux termes de la loi. Le règlement d'ensemble est parfois utilisé lors de redressements complexes, en matière de fiscalité internationale, ou lorsqu'un point de droit nouveau pourrait nourrir un contentieux dont l'issue est très incertaine. Cette pratique n'est pas soumise aux mêmes exigences de suivi que les transactions : le règlement d'ensemble n'est pas recensé en comptabilité et dans les systèmes d'information, et ne donne pas lieu à un avis du CCFDC, même lorsque son montant dépasse 200 000 euros. Sans remettre en cause l'intérêt de cette pratique, je m'interroge sur la pertinence d'une telle situation, pourtant critiquée par la Cour des comptes l'année dernière. Les réponses au questionnaire transmis à l'administration fiscale laissent entendre que cette situation ne devrait pas évoluer. Monsieur le ministre, quel regard portez-vous sur la pratique du règlement d'ensemble ? Pourquoi refuser de lui donner un cadre légal et d'en assurer le suivi ? Combien de règlements d'ensemble ont-ils été signés en 2017 et en 2018 ?

Enfin, la loi relative à la lutte contre la fraude, votée à la fin de l'année 2018, permet à l'administration fiscale de conclure une transaction même lorsque l'action pénale est susceptible d'être engagée : cette nouvelle possibilité a-t-elle eu à s'appliquer ?

Je conclurai en remerciant les services de la DGFIP et des douanes ainsi que votre cabinet, monsieur le ministre. Je poursuivrai cette évaluation car tout ne doit pas s'arrêter à la loi de règlement.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Le rapport de la rapporteure spéciale est édifiant : depuis vingt ans, les dépenses de cette mission connaissent une augmentation constante et bien plus rapide que celle du budget général de l'État. Elles témoignent d'une certaine addiction à la dépense fiscale qui fait de la France un État à part dans l'Union européenne. Je crains, comme l'an dernier, de devoir prescrire un traitement à la méthadone pour certaines dépenses qui croissent de manière excessive – et je vois que M. de Courson m'approuve... Au-delà de la complexité des chiffres, le rapport qui vient de nous être présenté démontre cette addiction. Il faudra nous aider, monsieur le ministre, à ce que ce traitement anti-addictif porte ses fruits dans le prochain projet de loi de finances.

J'ai bien entendu les propos du Président de la République et du Premier ministre sur le crédit d'impôt recherche, mais je note aussi son augmentation constante et spectaculaire : il est passé de 5,6 à 6,2 milliards en deux ans – c'est considérable. J'ai bien compris l'intérêt économique de ce crédit, et son intérêt en termes de recherche et développement, mais ne pourrait-on pas examiner de plus près, lors de l'examen du projet de loi de finances, le risque d'optimisation fiscale qu'il présente afin de trouver un traitement palliatif pour remédier à l'explosion de certaines dépenses ?

M. le président Éric Woerth. Depuis plusieurs années, la Cour des comptes indique que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux – dont la rapporteure spéciale a très bien montré l'augmentation considérable – doivent être considérés comme des dépenses de transfert. Or, ce n'est pas ainsi qu'ils sont comptabilisés par les services de Bercy. Pour quelle raison ? Pourquoi n'appliquez-vous pas ce que demande la Cour des comptes avec constance sur ce sujet ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je commencerai comme l'an dernier par remercier Mme Pires Beaune pour son travail, qui nous aide dans un domaine complexe et important en termes de masse budgétaire. Comme le rapporteur général, monsieur le président, vous avez déploré l'augmentation de la dépense fiscale. Si nous en sommes là, c'est parce que l'impôt est très élevé – sans doute pour des raisons idéologiques. Nous l'avons rendu acceptable grâce à des dépenses fiscales, c'est-à-dire des niches, d'où le problème lié aux clientèles – parfois tout à fait respectables – qui se sont constituées autour de ces niches et aux politiques publiques de contrainte ou d'incitation fiscale. Force est néanmoins de constater que la suppression de niches visant à réduire la dépense fiscale se traduit par une augmentation des impôts. Lorsque nous examinerons le projet de loi de finances dans l'hémicycle, chacun, qu'il s'agisse du Gouvernement ou des parlementaires de la majorité et des oppositions, défendra la niche qui intéresse son secteur ou son territoire. Il faut envisager la dépense publique sous un angle moins addictif, selon le terme employé par le rapporteur général. La fiscalité n'est pas idéologique, et les dépenses fiscales ne sont pas une bonne manière par nature de faire des politiques publiques. En outre, le Parlement exerce un moindre contrôle sur ces sommes.

Comme vous, madame la rapporteure, nous constatons que la DGFIP a conclu quelque 3 000 transactions en 2018 pour un recouvrement de 480 millions d'euros de droits. Ces transactions ont correspondu à 91 millions d'euros de modération de pénalités. En 2017, 3 000 transactions avaient également été conclues pour un montant de 326 millions d'euros de droits, la modération s'étant élevée à 121 millions. L'évolution n'est donc pas importante, et est même à la baisse pour ce qui concerne les modérations de pénalités. Quant aux douanes, elles ont conclu 71 193 actes transactionnels en 2018, pour un montant de 19,6 millions d'euros de pénalités. On pourrait juger ces montants importants mais, rapportés à la masse globale, ils ne le sont pas tant.

Sur le total des pénalités appliquées hors intérêts de retard, soit 1,7 milliard d'euros, moins de 3 % sont remises, c'est-à-dire un montant de 39 millions qui me semble certes important mais raisonnable.

La rapporteure spéciale évoque la question de la fiscalité locale. Les dégrèvements décidés par l'État viennent de loin. Les abattements et dégrèvements de taxe foncière varient entre les départements et les communes. Certains ont été décidés par l'État, d'autres par les collectivités. Certains sont compensés, d'autres non. En outre, la taxe foncière, comme la taxe d'habitation, présente de nombreuses difficultés : absence de révision des valeurs locatives, révision des bases, et autres questions épineuses. Le projet de loi de finances remédiera au problème que soulève Mme Pires Beaune dans son rapport, et j'espère qu'il y remédiera définitivement et que nous aurons collectivement travaillé pour le prochain parlement. Il clarifiera en effet la fiscalité locale, en particulier la taxe foncière. La question des abattements et dégrèvements se posera et fera l'objet d'un long débat. D'autre part, la taxe d'habitation sera totalement supprimée. Mme la rapporteure spéciale a d'ailleurs reconnu que la hausse de 3 milliards est temporaire, et se poursuivra jusqu'à la suppression définitive de la taxe d'habitation. Les dégrèvements diminueront puisque la fiscalité locale sera plus précise. Après trente à quarante années de pratiques de dégrèvement plus ou moins condamnées par le Parlement et la Cour des comptes, monsieur le président, nous ne remettons pas l'ouvrage sur le métier, même si nous aurons le débat lors de l'examen du projet de loi de finances. Surtout, une grande partie des dégrèvements disparaîtra avec la taxe d'habitation. Je reconnais que je procrastine quelque peu mais pour de bonnes raisons : le moment sympathique viendra où la commission des finances et l'Assemblée dans son ensemble se saisiront de la question de la fiscalité locale – sans doute faudra-t-il alors prendre un peu d'aspirine – et cela permettra de régler des problèmes structurels pour les élus locaux comme pour les citoyens. Nous aurons le temps sans l'avoir : les mesures relatives à la fiscalité locale qui seront décidées dans le prochain projet de loi de finances s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2021, ce qui permettra, dans le projet de loi de finances rectificative de 2020 voire le projet de loi de finances pour 2021, de rectifier les éventuelles erreurs commises dans le projet de loi finances de l'automne. Nous utiliserons donc l'année 2020 pour vérifier en détail si tout se passe bien. C'est un vaste chantier auquel je m'attelle avec Mme Gourault.

Soulignons également la dynamique de l'impôt sur les sociétés et de la TVA, en progression – ce que l'on peut condamner, mais vous connaissez ma position sur ce sujet. La rapporteure spéciale déplore l'absence de cadre légal : en effet, le cadre est infralégal et relève des services. Je ne suis pas sûr qu'il faille légiférer sur ce sujet. En revanche, nous avons mis les conclusions du rapport Grau-Louwagie en pratique. Un rapport annuel vous est rendu et donnera aux parlementaires des éléments dont ils ne disposaient pas auparavant. D'autre part, la direction des affaires juridiques de Bercy prévoit désormais les contentieux et les provisions nécessaires, suite à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et au rapport parlementaire. J'estime que nous avons beaucoup progressé et, surtout, que nous avons fixé des orientations générales.

Pourquoi faisons-nous des transactions ? Pourquoi ai-je pris une circulaire le 28 janvier 2019 pour globaliser cette politique ? Parce que dans un réseau comme celui de la DGFIP, il faut harmoniser les transactions et la politique fiscale. Il serait injuste que la politique fiscale appliquée à Évry soit différente de celle qui s'applique dans le Nord. Or, cela ne passe pas par la loi. Une circulaire encadre la pratique, des orientations générales sont fixées, et les transactions sont acceptées dans des conditions – le Conseil constitutionnel y est très attentif – convenables pour le contribuable.

Penchons-nous aussi sur les résultats des contentieux fiscaux dont sont saisies les juridictions administratives et, de plus en plus avec la suppression du « verrou de Bercy », les juridictions judiciaires. Nous n'y trouvons pas toujours notre compte, même s'il existe en effet des différences. Notre étonnement, me semble-t-il, devrait être collectif. Nous nous employons à harmoniser les pratiques. La question des transactions financières et des contrôles fiscaux se posera. J'ai toujours été surpris que l'on présente les résultats notifiés du contrôle fiscal ; il serait bon – c'est une nouveauté que je propose peut-être contre l'avis de mes services – que le Parlement dispose des résultats obtenus une fois les contentieux achevés, y compris la phase de commission, sachant que l'encaissement, quant à lui, peut prendre du temps. Vous constaterez des différences importantes entre les montants des notifications communiqués au Parlement et les montants effectifs. L'administration peut se tromper : des appels sont formés devant des commissions spécifiques et la juridiction saisie peut ne pas donner raison à l'administration.

Enfin, s'agissant de la dynamique de l'impôt sur les sociétés et des remboursements de crédits de TVA, nous sommes en fin de cycle : la plupart des montants qu'évoque la rapporteure spéciale sont liés à des contentieux et des transactions qui datent de trois ou quatre ans. Certains datent même de 2005. Cependant, nous constatons hélas que l'augmentation se poursuit en 2018. Sans doute faut-il tâcher de la limiter pour mieux tenir compte des critiques de la Cour des comptes et mettre en œuvre vos propositions et celles de M. Grau et de Mme Louwagie, comme nous l'avons déjà fait l'an dernier.

M. le président Éric Woerth. La suppression définitive de la taxe d'habitation donnera bien lieu à un remboursement ou à un dégrèvement au bénéfice des collectivités locales. Sera-t-il comptabilisé au titre de cette mission ?

M. le ministre. Lorsque la taxe d'habitation n'existera plus, nous commencerons par nous féliciter de cette mesure. Nous la remplacerons alors par un autre impôt. Le Président de la République a fait la promesse, devant le congrès des maires de France, de remplacer le produit de la fiscalité locale pour les communes par une autre fiscalité. Vous savez tous sur quelle base travaille le Gouvernement : le rapport Richard-Bur sur la taxe foncière. D'autres pistes – l'équivalent d'un impôt national par exemple – sont envisageables. Quoi qu'il en soit, il ne s'agira pas d'un dégrèvement continu. Je sais que certains membres de l'Association des maires de France demandent le dégrèvement total et permanent de la taxe d'habitation, même si j'ignore si le président Baroin partage ce souhait. Ce n'est pas l'hypothèse de travail du Gouvernement.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie pour cette précision importante.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial (*Gestion du patrimoine immobilier de l'État*). Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances initiale, j'avais fait part de ma préoccupation quant à la fragilité intrinsèque du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. La difficulté d'asseoir le financement de l'entretien du

patrimoine immobilier de l'État sur la cession de ses actifs se confirme hélas en 2018. En 2017, le déficit s'élevait à 91,78 millions. L'exercice 2018 se solde par un nouveau déficit de près de 110,11 millions en crédits de paiement, hors versements du budget général et apports des fonds de concours. En conséquence, la trésorerie du CAS baisse de près de 13,6 % par rapport à 2017, s'établissant à près de 702 millions d'euros. C'est un constat alarmant, même si la soutenabilité du CAS ne semble pas menacée à court ou moyen terme.

Ce constat ne saurait occulter une évolution plus inquiétante : l'épuisement progressif des ressources essentielles du CAS. Certes, le produit des redevances domaniales apparaît conforme aux prévisions établies en loi de finances, avec plus de 89,15 millions d'euros. Mais il ne s'agit que d'une recette d'appoint. Les redevances domaniales ne compensent pas l'effondrement du produit des cessions immobilières. En 2018, la vente des biens de l'État a rapporté près de 281,34 millions d'euros, pour un produit attendu de 491,70 millions d'euros. Il s'agit d'un écart de plus de 210,36 millions d'euros par rapport aux prévisions. Pire, ce montant traduit une nouvelle chute des ressources de 25 % par rapport aux résultats de l'exercice 2017, qui avait déjà accusé une régression de 39,43 %.

Chacun sait que cette contre-performance obéit à des raisons structurelles. L'État a cédé les biens les plus aisément valorisables. Il lui reste désormais ceux dont la qualité et la localisation rendent la vente moins aisément envisageable, la conjoncture du marché étant très inégale selon les régions. Cette difficulté désormais récurrente transparaît dans le seul indicateur de performance du programme 723 : la durée moyenne de vente d'un bien immobilier est passée de 16,4 mois en 2016 à 17,8 mois en 2018. Cette année-là, 626 biens ont été vendus à un prix moyen de 371 287 euros, soit un prix bien inférieur au prix moyen – 524 746 euros – des cessions effectuées en 2017. Or, l'érosion du produit des cessions contraint directement la capacité de financement du CAS.

En 2018, la consommation des crédits de paiement s'est élevée à 480,63 millions d'euros, alors qu'elle atteignait 517 millions d'euros au terme de l'exercice précédent. Cet écart s'explique par la fin de la contribution au désendettement de l'État portée au programme 721. Toutefois, si elles augmentent par rapport à l'exercice 2017, les dépenses réalisées sont très en deçà des prévisions, s'élevant à 581,70 millions. Chacun comprendra que le modèle de financement de la politique immobilière de l'État doit évoluer à l'échelon interministériel, d'où plusieurs questions.

La première concerne le produit des redevances domaniales. Le Gouvernement envisage-t-il de compléter les ressources du CAS en augmentant ce produit ou en affectant de nouvelles ressources ?

La deuxième question porte sur les modalités d'usage de la décote. Les différents mécanismes de mobilisation du foncier public tendent à minorer de manière substantielle les ressources tirées de la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. C'est particulièrement le cas de la décote autorisée par la « loi Duflot » : selon la Cour des comptes, le montant total des décotes accordées en 2018 s'élèverait à 70,2 millions d'euros. Depuis 2013, le dispositif aurait abouti à des moins-values en recettes de 204,3 millions d'euros pour 85 cessions. Afin de favoriser un usage plus pertinent de la décote, l'article 274 de la loi de finances initiale pour 2019 a introduit un nouveau critère de calcul du taux : il s'agit de mieux prendre en considération l'existence de réserves foncières propres et de biens susceptibles de permettre la construction de logements sociaux. Or, près de six mois après la promulgation de la loi de finances, les décrets d'application restent à publier. Pourriez-vous nous informer de l'état d'avancement des travaux engagés afin d'établir un dispositif conforme à la volonté du législateur ?

J'en viens à une seconde série de questions sur la valorisation du patrimoine immobilier de l'État. À l'évidence, les déséquilibres observés en 2018 démontrent la nécessité de sortir du « tout-cession ». À l'issue du deuxième Comité interministériel de la transformation publique (CITP), le Gouvernement avait affirmé rechercher de nouvelles modalités de gestion. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous préciser les dispositifs envisagés pour diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier public ?

De mon point de vue, il nous faut également innover dans la gestion du patrimoine immobilier des universités, sujet auquel j'ai consacré mes travaux pour ce Printemps de l'évaluation. Le patrimoine immobilier universitaire couvre près de 18 millions de mètres carrés. Il a fortement augmenté – de 37 % – entre 1990 et 2000, et a poursuivi sa croissance au rythme de 9 % au cours de la dernière décennie. Toutefois, les investissements réalisés dans l'accroissement des surfaces ne s'accompagnent pas nécessairement d'un même effort en faveur de l'entretien des locaux universitaires. Il en résulte un patrimoine immobilier certes considérable, mais dans un état très disparate : selon le ministère de la recherche, 38 % de ce patrimoine sont dans un état peu ou pas satisfaisant.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a renforcé l'autonomie de gestion des universités. Les crédits destinés aux dépenses d'entretien des biens immobiliers de l'État sont ainsi intégrés depuis 2009 dans les dotations globales de fonctionnement des universités. Or, le budget immobilier des universités sert encore trop souvent de variable d'ajustement, d'où mes interrogations. Dans le cadre favorisant l'autonomie de gestion des établissements, par quel mécanisme peut-on inciter les universités à préserver les crédits nécessaires à l'entretien et à la maintenance ? Ne peut-on pas réévaluer le montant des crédits de maintenance et de logistique immobilière entrant dans le calcul de la dotation générale de fonctionnement allouée aux établissements ?

Engagée en février 2008, l'opération Campus, dotée de 5 milliards d'euros, a pu apporter des crédits qui ont permis de rénover une partie du patrimoine immobilier universitaire. Certains de mes interlocuteurs ont déploré quelques lourdeurs dans la mise à disposition des reliquats d'intérêts intermédiaires non utilisés ; d'autres se sont interrogés sur la sélection des établissements bénéficiaires. Au regard de la situation des finances publiques, le Gouvernement entend-il renouveler un tel plan d'investissement ? Si oui, quelles mesures de simplification et d'ajustement pourraient y être apportées ?

L'article L. 719-14 du code de l'éducation autorise le transfert aux établissements universitaires demandeurs de la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État. Il semblerait que la dévolution favorise la responsabilisation et l'initiative des universités pour la valorisation de leur patrimoine. Dès 2011, les universités de Limoges, de Clermont-Ferrand et de Poitiers ont ainsi reçu la pleine compétence sur leur patrimoine immobilier. Lors d'une deuxième vague de dévolution, les universités de Bordeaux et d'Aix-Marseille devraient en obtenir le transfert, sans nécessairement bénéficier des mêmes conditions financières, cependant.

Je pose donc les questions suivantes : l'État compte-t-il maintenir les dotations dont ont pu bénéficier les universités ayant fait partie de la première vague de dévolution ? Les établissements universitaires engagés dans la dévolution attendent également un cadre juridique et financier leur procurant les ressources et la souplesse nécessaires à leurs projets. Or, l'arrêté du 4 septembre 2018 range les universités parmi les organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter un emprunt auprès d'un établissement de crédit ou d'émettre un titre de créance supérieurs à un an. Ne pourrait-on pas

accorder aux établissements universitaires la capacité d'emprunter aux établissements bancaires ? Ne pourrait-on accroître les facultés de financement auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou de la Caisse des dépôts et consignations, par exemple dans le cadre de l'appel à manifestations d'intérêt lancé le 23 mars 2018 ?

Un dernier obstacle entrave la faculté d'innover dans la gestion du patrimoine immobilier : il s'agit des dispositifs juridiques actuellement proposés aux universités afin de valoriser leurs actifs immobiliers en exploitant leurs locaux non affectés à des activités d'enseignement. Ainsi, les sociétés universitaires de recherche semblent ne répondre qu'imparfaitement aux attentes. Leur création, autorisée dans le cadre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), présenterait des facteurs de complexité et de rigidité. Le Gouvernement entend-il donner aux universités la faculté de recourir à de nouveaux dispositifs contractuels, leur permettant de nouer des partenariats avec des collectivités territoriales et des personnes privées ? Je pense notamment à un usage accru des baux emphytéotiques ou à la rénovation du cadre offert par certaines formes de société telles que les sociétés par actions simplifiées.

M. Joël Giraud, rapporteur général. À mon sens, monsieur le ministre, certains points relatifs à cette mission restent à éclaircir, s'agissant notamment du recensement des opérations qui n'ont pas été concrétisées. À quoi correspondent les biens « complexes » ? La complexité de certains biens semble ne pas permettre leur mise sur le marché. Le Gouvernement ne pourrait-il pas évaluer les biens qui, pour des raisons liées à une rénovation préalable nécessaire par exemple, ne peuvent pas être mis sur le marché aussi facilement afin d'éviter de tirer des plans sur la comète – la comète en question n'étant pas belle à voir ?

En ce qui concerne le programme 721, la loi de finances pour 2017 mettait un terme aux contributions du CAS au désendettement de l'État. Plus aucun crédit n'y est consacré. De deux choses l'une : soit nous supprimons le programme, soit nous maintenons la possibilité pour le CAS de contribuer au désendettement de l'État moyennant une nouvelle valorisation. Quoi qu'il en soit, il faut simplifier cette situation.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. La question du patrimoine immobilier de l'État est importante et complexe. Je remercie le rapporteur spécial pour ses travaux en la matière. Même s'il s'adresse au ministre du domaine, la question est tout de même de nature interministérielle. La décote, par exemple, touche à la complexité de la politique menée : elle a son intérêt pour la construction de logements sociaux, par exemple, mais la politique immobilière de l'État doit être envisagée selon les objectifs des politiques publiques que l'on veut mener. Certains, attachés à l'objectif de mixité sociale, estiment qu'il faut profiter de l'immobilier de l'État et le rendre moins cher pour construire des logements sociaux là où la mixité n'est pas garantie ; c'est le cas au ministère de la défense par exemple. D'autres estiment au contraire qu'il faut céder plus rapidement des bâtiments pour récupérer de l'argent – cette vision budgétaire a son intérêt. D'autres encore prônent la rénovation énergétique des logements.

En ce qui concerne la décote, notre position n'est pas tout à fait la même que celle du ministère de M. Denormandie – chacun le comprendra – même si la loi en question avait été portée par le ministère du logement, à l'époque dirigé par Mme Duflot. Nous devons nous employer – et vous y contribuez avec le Conseil de l'immobilier de l'État, monsieur le rapporteur spécial – à allier davantage les intérêts de l'État et les demandes des collectivités publiques – singulièrement les collectivités locales en lien avec le ministère du logement – en tenant compte de vos critiques qu'il me semble vous avoir déjà entendu formuler l'an dernier.

Je ne peux guère aller plus loin, dans l'attente de la conclusion des travaux interministériels menés avec M. Denormandie.

J'en viens au patrimoine immobilier des universités, qui invite à se pencher sur une belle politique publique. Vous l'avez dit : les 140 établissements représentent 6 300 biens qui couvrent 18 millions de mètres carrés de surface bâtie et sont implantés sur 5 300 hectares. La dévolution est importante car elle favorise le renforcement de l'autonomie des universités. Conformément aux « lois Pécresse I et II », il est logique d'accorder aux universités, qui sont autonomes dans leur gestion, le transfert de propriété leur permettant de devenir acteurs de leur territoire et de valoriser un foncier parfois très important. C'est ce qui a été fait en 2011 à Toulouse I, Clermont-Ferrand et Poitiers, et vous avez évoqué l'université d'Aix-Marseille – une très belle opération pour le territoire marseillais, pour les Bouches-du-Rhône et pour l'État par ailleurs.

Une mission a montré l'intérêt des premières dévolutions. Vous déplorez cependant que les crédits nécessaires ne soient pas toujours disponibles. L'autonomie s'accompagne d'une contrepartie : sans doute la dévolution doit-elle s'accompagner des moyens accordés aux universités pour remettre les biens en état. Mais, sans dotation récurrente, il faut aussi discuter au cas par cas, avec chacune des universités, comme nous l'avons fait en 2011 et comme je l'ai fait dans d'autres cas, celui d'Aix-Marseille – où le foncier est considérable – étant un modèle du genre. La première vague de dévolution décidée par le gouvernement de M. Fillon, qui concernait Poitiers, Toulouse et Clermont-Ferrand, a porté sur 777 348 mètres carrés (SHON) de terrain : c'est beaucoup. La deuxième vague, qui concerne Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours, porte sur quasiment 2 millions de mètres carrés (SHON).

Après ces deux premières vagues de dévolution, le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, qui pilote cette politique avec le ministère de l'action et des comptes publics s'agissant des universités, en avait prévu une troisième en septembre 2019. Il ne m'appartient pas d'évoquer le sujet, mais nous souhaitons que d'ici à 2025, une quinzaine d'établissements continuent ce travail de dévolution.

Les universités d'Île-de-France, notamment, pourraient mener des dévolutions partielles. Vu l'état particulier de ces universités, leur très grande superficie et leur situation, parfois très stratégique, il n'est pas nécessaire, en effet, de faire la même chose qu'en région. Ces opérations devront préserver les intérêts de l'État, mais les modalités pratiques sont à déterminer avec les régions. À cet égard, monsieur Mattei, votre rapport permettra de tirer au clair un certain nombre de points. Nous suivrons vos préconisations, et nous serons très heureux que vous puissiez travailler avec nous.

J'en viens à vos questions sur le CAS et les redevances domaniales. Moins de 10 % des dépenses immobilières figurent au CAS. Ce n'est donc pas un sujet totalement stratégique, même si des questions se posent. Nous avons engagé des travaux pour augmenter le produit de ces redevances domaniales. Une revue des redevances a ainsi été réalisée en 2007 et en 2018, le CITP a lancé les études que vous avez évoquées. Je ne peux pas vous en donner les conclusions, qui ne seront remises qu'au début du mois de juillet. Nous en disposerons en tout cas pour l'examen du projet de loi de finances, ce qui sera intéressant.

Nous ne souhaitons pas compléter le CAS avec de nouvelles ressources, car le produit doit être en lien avec les dépenses du compte. Trop diversifier le CAS serait contraire à la politique que nous voulons mener. J'assume en revanche l'utilisation du CAS « Immobilier » pour certaines décisions politiques. Ainsi, lorsque des risques d'attentats très

importants ont pesé sur nos ambassades, j'ai accepté d'utiliser le CAS alors que le lien n'était pas toujours fait avec le ministère des affaires étrangères. Ce dernier ne fait peut-être pas assez de cessions, mais c'est un autre sujet – peut-être puis-je vous inviter à vous intéresser, dans un prochain rapport, au domaine de l'État à l'étranger. En tout cas, nous avons accepté de faire cette avance de quelque 50 millions d'euros eu égard aux problèmes de sécurité pour les personnels diplomatiques. S'il ne faut donc pas diversifier les ressources, il ne faut pas pour autant hésiter à faire de la politique au bon sens du terme avec le CAS. Une étude de votre part de ces questions serait pour nous d'un grand intérêt.

Monsieur le rapporteur général, je ne connais pas la réponse à votre question sur les biens complexes, mais nous apporterons une réponse simple à cette question simple...

Parmi les importants crédits consacrés aux universités, 1,3 milliard d'euros ont été prévus en loi de finances initiale pour l'immobilier, dont 850 millions d'euros pour l'immobilier récurrent, la masse salariale et la maintenance, 290 millions d'euros pour les projets de construction et réhabilitation, et 57 millions d'euros pour les projets de mise en sécurité. Par ailleurs, des crédits extrabudgétaires bénéficient à deux grands projets : l'opération Campus pour 5 milliards d'euros, et 1 milliard d'euros pour le projet Saclay. Ce sont des montants très importants, ce qui ne signifie pas que vos critiques ne sont pas totalement fondées.

Dans le cadre de l'opération Campus, des aménagements ont été accordés aux universités pour emprunter auprès des banques – ce qui répond aux interrogations que vous avez formulées. Les universités sont normalement soumises à l'interdiction d'emprunter qui pèse sur les organismes divers d'administration centrale, nous travaillons donc pour leur permettre d'accéder à l'emprunt. Nous partageons votre ambition, monsieur le rapporteur, concernant la valorisation immobilière des universités : elle se traduira sans doute dans le projet de loi de finances pour 2020.

S'agissant des biens de l'État, il n'est pas toujours nécessaire de réaliser des cessions. Il est possible en effet de rester propriétaire de sites. Jusqu'à présent, nous céditions les beaux hôtels particuliers, ce qui était relativement facile – bien qu'il y ait parfois des scandales politiques autour de la personnalité de l'acquéreur : ce sont souvent des fonds ou des souverains étrangers. En tout cas, l'argent est au rendez-vous et je ne fais que signer ce que les commissions ont constaté.

Néanmoins, nous pouvons rester propriétaire de ces sites et les placer en location avec des baux de longue durée. Des montages juridiques nous permettraient de leur donner une autre destination qu'un usage officiel, je pense notamment à de beaux hôtels particuliers que nous pourrions avoir à céder dans les 6^e, 7^e ou 8^e arrondissements de Paris. Mon directeur de cabinet avait cette idée. Désormais à la tête de la direction de l'immobilier de l'État, il lui revient de passer des travaux intellectuels aux travaux pratiques. Je suis sûr qu'il aura l'occasion d'exposer ses belles idées devant vous l'année prochaine.

Pour terminer, je rappellerai que nous avons insisté au cours du Conseil de défense écologique sur la nécessaire transition écologique de nos propres bâtiments. Les rénovations sont très importantes. Nous sommes souvent très loin de ce qu'il faudrait faire. Le patrimoine de l'État est parfois dans un état déplorable. Si nous voulons convaincre les contribuables de passer à des bâtiments écologiquement responsables, nous devons aussi y consacrer beaucoup d'argent. Sans doute faudra-t-il définir dans le CAS ou dans notre politique immobilière des critères nous permettant d'être au rendez-vous.

M. le président Éric Woerth. Nous avons essayé de nous séparer d'un bien pour soixante-dix ou quatre-vingts ans et d'y faire les travaux nécessaires, par exemple pour l'Hôtel de Seignelay. Ce n'était pas simple, peut-être l'est-ce un peu plus maintenant. En tout état de cause, le niveau des travaux est tel – du fait d'un entretien insuffisant pendant à quarante ans, que la rentabilité était assez faible.

Au vu de votre expérience, considérez-vous que la politique faisant de l'État le propriétaire unique est une réussite ?

Mme Valérie Petit, rapporteure spéciale (Fonction publique). En tant que rapporteures spéciales pour la fonction publique, ma corapporteuse Cendra Motin et moi-même nous sommes essayées à l'évaluation de l'impact du rétablissement du jour de carence sur l'absentéisme dans la fonction publique. Ce jour de carence, vous le savez, a été rétabli par la loi de finances pour 2018 après avoir été instauré une première fois en 2011, puis abrogé en 2014.

Nous, parlementaires, sommes prompts à demander comment mieux évaluer les politiques publiques. Au fil de nos auditions avec les acteurs concernés, nous avons précisément été confrontées à tous les obstacles sur le chemin d'une évaluation réussie. Nous sommes donc bien placées pour vous dire ce qu'il conviendrait de ne pas faire, et *a contrario* ce que nous pourrions faire, dans un futur proche, pour évaluer l'absentéisme dans la fonction publique. Car le premier constat de ce rapport d'évaluation est que nous ne sommes pas en mesure aujourd'hui d'évaluer correctement l'absentéisme dans la fonction publique.

La première chose à faire pour rendre possible l'évaluation serait de poser la bonne question. Or force est de constater qu'aujourd'hui, en la matière, certains ne posent pas forcément la bonne question, et pas de la bonne manière.

Un exemple valant mieux qu'un long discours, voici comment le député Bernalicis demande au Gouvernement d'évaluer la restauration du jour de carence : « *Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de six mois, un rapport ayant pour objectif de faire un bilan sur la dégradation de l'accès à la protection de la santé des agents publics, les effets constatés sur la santé de ces mêmes agents et sur la diminution effective de leurs revenus de l'instauration d'un jour de carence (...)* ». En d'autres termes : « Est-ce que oui, en effet, la restauration du jour de carence a eu un effet négatif évident sur la vie des agents ? » C'est un bel exemple de question à la fois fermée et orientée, qui passe à côté des enjeux politiques au profit de petits gains polémiques. Le problème est qu'elle nous prive d'une quelconque chance d'évaluation sérieuse de l'absentéisme.

Pour bien évaluer, il faut commencer par poser la bonne question, et donner du sens à celle-ci. Rappelons que le jour de carence à lui seul n'est pas un sujet de politique publique : le vrai sujet est la réduction de l'absentéisme dans la fonction publique. Aujourd'hui, l'absentéisme des agents, et surtout le micro-absentéisme, grève à la fois la qualité, la continuité et le coût du service public. Mais il révèle aussi, en creux, le mal-être de certains agents publics et invite à mettre en place une politique de ressources humaines plus performante.

Précisons ensuite que la situation dans la fonction publique n'est pas très éloignée de celle du secteur privé : en 2017, le taux d'absentéisme dans la fonction publique est de 3,9 %, contre 3,8 % dans le secteur privé, ce qui invite à identifier et généraliser les stratégies de ressources humaines gagnantes de part et d'autre plutôt que de mettre en compétition et d'établir des hiérarchies de moins ou mieux-disant entre les uns et les autres.

Enfin, pour bien poser la question, il convient d'insister sur le fait que l'absentéisme n'est pas un sujet de fonction publique, mais un sujet de travail et de société qui interroge sur la capacité des employeurs privés et publics à faire des politiques de ressources humaines efficaces.

Pour bien commencer l'évaluation, nous proposons donc de poser correctement la question du jour de carence, et de la formuler comme suit : « Quelle politique des ressources humaines de l'État et de ses collectivités est à même de lutter contre l'absentéisme et de soutenir la productivité et le bien-être des agents, dans un contexte de transformation simultanée des services publics et du travail ? »

Nous devrions également, en tant que parlementaires, voter des amendements qui ne se contentent pas – comme le faisait le député précédemment cité – de demander un rapport, c'est-à-dire une collection de feuilles reliées entre elles, mais une vraie évaluation d'impact de la loi *ex post*, et si possible selon une méthodologie rigoureuse, voire scientifique.

Il importe, en deuxième lieu, de fiabiliser les données des ressources humaines. Or force est de constater qu'aujourd'hui, les données de l'absentéisme, et au-delà les données des ressources humaines, sont à la fois incomplètes, inaccessibles et peu fiables.

En théorie, tout va bien : la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) est officiellement chargée de mettre en place une enquête statistique transmise aux directions des trois versants, permettant d'évaluer le jour de carence. Mais en pratique, l'absence de standardisation des données, la collecte partielle de celles-ci et leur délai de traitement empêchent cette administration sous-dotée de faire un travail d'analyse statistique sérieux incluant une comparaison entre les versants et le test de modèles explicatifs de l'absentéisme.

Le pire est constaté pour les collectivités territoriales, qui s'appuient sur les données de bilans sociaux qui ne sont publiées que tous les deux ans, puis entrées à la main dans des systèmes de *reporting* différents, et de ce fait quasi impossibles à consolider, sauf à un coût élevé, surtout pour les plus petites collectivités.

Dans ce contexte, il semble difficile, voire impossible, de mener aujourd'hui, aussitôt après sa mise en place, une évaluation *ex post* de l'impact du jour de carence. Les données sont insuffisantes et le recul trop court. Il faudrait sans doute attendre encore deux ans pour le faire sérieusement.

De la même façon, et pour les mêmes raisons, il semble difficile de mener une évaluation *ex ante* sérieuse des impacts du jour de carence et de toute mesure de ressources humaines en général. Cela explique que la prévision d'une économie de 270 millions d'euros grâce à la mise en place du jour de carence, faite en 2018 par la direction du budget, soit probablement erronée. L'économie réalisée sera plus proche de celle réalisée en 2012, soit 164 millions d'euros.

En résumé, faute de données de qualité, nous ne savons pas prédire précisément l'impact et le coût d'une mesure de ressources humaines, notamment salariales, et cela ne vaut pas seulement pour le jour de carence. Ce constat est préoccupant, car seul un travail d'évaluation des ressources humaines permet de dresser un état des lieux sérieux des conditions de travail pour définir ensuite les politiques adaptées.

Afin de mieux évaluer et mieux agir en matière d'absentéisme et de ressources humaines, la deuxième chose à faire urgemment serait donc de travailler avec les administrations à la mise en place d'une politique de la donnée de ressources humaines, appuyée sur des systèmes de *reporting* standardisés et des systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) interfacés, permettant une collecte fiable et en temps réel, des données de ressources humaines. On peut espérer que la mise en place de la déclaration sociale nominative accélère ce mouvement, mais nous n'en sommes pas totalement sûres.

En l'état, partant donc d'une question mal posée et de données parcellaires, tout ce que nous pouvons affirmer sur la mise en place du jour de carence est que l'économie budgétaire réalisée sera sans doute inférieure à la prévision et qu'il faudra sans doute adopter une approche différenciée du micro-absentéisme. Celui-ci varie en effet selon la catégorie d'agents, la pénibilité physique et psychique du travail, la situation de famille ou l'âge. En d'autres termes, la probabilité d'être absent s'accroît, notamment pour des périodes de courte durée, pour les agents âgés ou de catégorie C, qui effectuent un travail pénible, ou pour les femmes ayant des enfants.

En troisième lieu, nous pouvons affirmer que s'il semble que le jour de carence réduise effectivement l'absentéisme de courte durée, nous ne sommes pas capables de répondre de manière claire sur ses impacts sur l'absentéisme de plus longue durée, les stratégies de contournement mises en place par les agents ou les effets possibles d'un désengagement au travail.

En conclusion, et au risque de répéter ce qui figure dans notre rapport spécial de novembre dernier, nous pensons qu'il nous faut bousculer quelques habitudes et bâtir une vraie direction des ressources humaines de l'État, moderne, efficace et humaine. J'entends par là une politique des ressources humaines capable de mettre en place les systèmes de pilotage et les pratiques de ressources humaines dont on sait qu'elles feront reculer l'absentéisme et progresser l'engagement des agents. Parmi elles, un SIRH intégré et décisionnel, un véritable pilotage de la masse salariale, une meilleure prévention des risques, un plan de santé au travail, une approche managériale positive, une meilleure articulation des temps de vie et le développement du télétravail.

Nous avons besoin d'une gestion des ressources humaines publiques de qualité, au service de la réussite des agents. C'est la meilleure garantie de la qualité de service rendu au public. Ma question est donc simple : que pouvons-nous faire pour améliorer notre capacité à suivre et évaluer l'absentéisme ?

M. le président Éric Woerth. Ne pas réussir à évaluer est, en tant que tel, une évaluation... Mais je simplifie sans doute vos propos de manière excessive ! Je rappelle également que si l'on n'arrive pas à évaluer une politique, on peut aussi changer de politique et choisir un autre sujet...

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Les propos de la rapporteure spéciale sur l'impossibilité de procéder à l'évaluation sont assez justes, notamment s'agissant du pilotage par masse salariale. C'est un problème pour l'État, et il se pose au ministre des comptes publics avec son propre ministère et avec les autres ministères. Il n'est pas simple de suivre le titre 2, qui représente les coûts de personnel. Nous souhaitons que le prochain directeur de la DGAFP mette notamment le SIRH en place, pour que vous puissiez évaluer et que le Gouvernement puisse contrôler.

Cela étant, la DGAFP n'est pas un instrument de gestion des ressources humaines de l'État, même si elle devrait l'être. Cela tient peut-être à l'organisation gouvernementale. Peut-être faudrait-il que la DGAFP soit plus interministérielle. Une vraie direction des ressources humaines gère les nominations de l'encadrement supérieur, ce n'est pas le cas de la DGAFP. Son rôle est très statutaire : elle règle la question des arrêtés, de la législation, des normes, mais pas le management. C'est un problème auquel nous travaillons beaucoup, nous avons bien progressé depuis deux ans, mais nous avons du mal à évaluer ces montants et à piloter les masses salariales.

S'agissant de l'absentéisme, il est manifestement trop tôt pour juger de l'effet du rétablissement du jour de carence. Peut-être restera-t-il sans effet sur l'absentéisme de longue durée et les stratégies de contournement, mais il va permettre aux collectivités locales de lutter contre les petits absentéismes, qui étaient statistiquement un problème. Le rétablissement du jour de carence était d'ailleurs souhaité par les élus locaux de France.

Madame la rapporteure spéciale, je ne sais pas si je pose les bonnes questions, mais j'ai quelques bonnes réponses que je vous donne volontiers. Depuis le mois de mars dernier, l'essentiel des prélèvements au titre de l'année 2018 s'est achevé, et le total des prélèvements au titre des arrêts de travail intervenus en 2018 est d'environ 96 millions d'euros, dont 5,5 millions pour les opérateurs. Le ministère le plus touché est le ministère de l'enseignement, puis dans une moindre mesure, les ministères financiers – singulièrement, la direction générale des finances publiques – les ministères régaliens, puis l'écologie et l'agriculture.

Dans le détail, les prélèvements s'élèvent à 58,5 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale ; 6,7 millions d'euros pour le ministère des comptes publics, essentiellement la DGFIP ; 6,9 millions pour le ministère de l'intérieur et pour le ministère des armées. Cette petite centaine de millions d'euros n'est pas très éloignée du chiffre donné lors du premier PLF que nous avons présenté.

Au-delà du jour de carence, la question est de savoir quel accompagnement la fonction publique donne à ses agents. Il n'est pas juste de dire que le jour de carence existe totalement dans le privé, pas plus que de dire que les employeurs publics sont tous les mêmes. Un employeur local a la possibilité de mettre en place des contrats de prévoyance, de participer à la prise en charge d'un jour de carence pour des raisons médicales, comme on le fait dans les collectivités publiques. L'État ne le fait pas. Dans le privé, la situation est assez différente entre les grandes et les petites entreprises, dont l'accompagnement est moindre. Au-delà des débats politiques, la question de la pertinence de ce parallèle devrait donc être soulevée.

L'amélioration des conditions de travail des agents, le suivi de la médecine du travail, le renforcement de la prévention des risques professionnels et de la santé publique, l'amélioration du maintien et du retour à l'emploi pour les agents publics sont autant de contreparties au rétablissement du jour de carence, et c'est pourquoi nous avons mis en place un fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail.

Nous lançons la concertation en la matière, notamment par l'ordonnance prévue par l'article 17 du projet de loi de transformation de la fonction publique que vous venez d'adopter. Peut-être aurez-vous ainsi les moyens de mieux évaluer l'année prochaine. En tout cas, nous prenons vos critiques sur l'impossibilité d'une évaluation comme un encouragement, et je demanderai à la DGAFP d'en tenir compte pour la présentation de ces données l'année prochaine.

M. Olivier Damaisin (*Régimes sociaux et de retraite et Pensions*). En loi de finances initiale pour 2018, la mission *Régimes sociaux et de retraite* et le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* totalisaient 65 milliards d'euros de crédits de paiement, dont près de 55 milliards pour les pensions des fonctionnaires civils et des militaires. Soit 1 milliard d'euros de dépenses en plus par rapport à l'exécution 2017.

En fin d'année 2018, l'analyse de l'exécution des crédits votés montre que les dépenses ont été supérieures à la prévision, pour les deux missions. Cet écart est de 127 millions d'euros en ce qui concerne la mission *Régimes sociaux et de retraite* et de 94 millions d'euros en ce qui concerne le CAS *Pensions*.

Je vais revenir sur les faits saillants de l'exécution 2018, mission par mission.

S'agissant de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, la surexécution observée est nettement plus importante qu'en 2017. L'écart est ainsi de 127 millions d'euros, soit 3 % des crédits votés, tandis qu'il était de 25 millions d'euros l'année dernière, soit 0,34 % des crédits votés. Cet écart de 127 millions d'euros s'explique par une mauvaise prévision des crédits nécessaires à l'équilibre des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. Du côté de la caisse de la RATP, c'est un différend avec l'entreprise sur le mode de calcul des cotisations patronales qui explique ce besoin supplémentaire de 3 millions.

Mais le plus gros écart vient de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, la caisse gestionnaire du régime spécial de la SNCF. En cours d'année, 124 millions d'euros supplémentaires lui ont été versés. Une partie, 35 millions, est la conséquence des grèves du printemps 2018 liées à la réforme ferroviaire, qu'il était difficile d'anticiper et en raison desquelles les recettes de cotisations ont été moindres. Mais le reste, 89 millions d'euros, correspond au remboursement intégral d'une dette que l'État avait sur la caisse depuis 2016. Pour le contexte, cette dette est née de deux décisions du Conseil d'État prises en 2016. Le Conseil d'État avait annulé l'arrêté ministériel fixant le taux de cotisation patronale, dit « T1 », dans le régime spécial de la SNCF, pour les années 2013 à 2015. Dès lors, la caisse, et par ricochet l'État, s'était trouvée redevable d'une dette de près de 100 millions d'euros envers la SNCF. Ce point avait été évoqué lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, et j'avais interrogé à plusieurs reprises la direction du budget afin de connaître les modalités du remboursement. Vos services disaient alors vouloir échelonner les remboursements sur plusieurs années. Finalement, le ministère a choisi de rembourser intégralement en 2018, en procédant à l'ouverture de 115,5 millions d'euros en loi de finances rectificative. En guise de complément, la caisse a reçu des crédits transférés depuis le programme 195.

Ces ouvertures de crédits en cours d'exercice auraient pu être évitées si le remboursement intégral de la dette avait été programmé dès la loi de finances initiale. Depuis quelques années, le montant prévisionnel de la subvention d'équilibre versée à la caisse est systématiquement sous-estimé. Ainsi, en 2016 il avait fallu trouver un financement complémentaire de 51 millions d'euros. En 2017, de 18 millions d'euros.

Monsieur le ministre, je salue le choix de l'État de solder ses dettes, tant celle qu'il avait auprès de la caisse de la SNCF que celle qu'il avait contractée auprès de Klesia pour le congé de fin d'activité des conducteurs routiers, le CFA, et qu'il a aussi remboursée intégralement en 2018. Cependant, vous en conviendrez comme moi, il serait souhaitable que cette situation de surexécution ne se reproduise pas en 2019. En loi de finances initiale, une augmentation de 19,5 millions d'euros par rapport à 2018 a été prévue. Sera-t-elle suffisante à votre avis ? À ce stade, avez-vous identifié un risque d'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année 2019 ? Comment améliorer les prévisions en vue de la loi de finances pour 2020 ?

Concernant le CFA, j'ai également un doute sur un risque de surexécution des crédits budgétés pour 2019. En loi de finances initiale, la subvention de l'État a été fixée à 95,38 millions d'euros. Or le bureau des retraites et des régimes spéciaux évoque un montant prévisionnel de 98,5 millions d'euros pour la subvention d'équilibre versée au titre de 2019. Y a-t-il un risque d'ouverture de crédits en cours d'année 2019 ?

Par ailleurs, il semble que l'État envisage une réforme du CFA d'ici à juin 2020. Je rappelle qu'il s'agit d'un dispositif créé en 1998 qui permet aux conducteurs routiers d'arrêter de travailler dès 57 ans, avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite, en contrepartie de quoi l'entreprise est tenue d'embaucher un autre conducteur routier en contrat à durée indéterminée. Avez-vous prévu, en 2019, d'engager des discussions tripartites avec les fonds gestionnaires, AGECEFA et FONGECEFA, en vue de cette réforme ?

J'en viens au CAS *Pensions*. En loi de finances initiale pour 2018, les dépenses s'élevaient au total à 58,4 milliards d'euros. En fin d'année, 58,5 milliards d'euros ont été exécutés, soit un écart de 116 millions d'euros : plus du double de l'écart observé en 2017. Cela s'explique par des dépenses de pensions plus importantes que prévu pour les fonctionnaires civils et les militaires.

Dans le même temps, on note que les recettes sont inférieures de 557 millions d'euros au montant inscrit en loi de finances initiale, en raison, semble-t-il, d'une mauvaise anticipation de l'arbitrage gouvernemental entre l'embauche de fonctionnaires cotisant au régime spécial et l'embauche de contractuels cotisant au régime général.

Le service des retraites de l'État indique que cet écart entre les recettes prévisionnelles et les recettes effectivement constatées en fin d'année 2018 est particulièrement fort cette année. En 2017, l'écart constaté n'était que de 225 millions d'euros. Pourquoi un écart de cette ampleur en 2018 et comment améliorer les prévisions dans les années à venir ?

Enfin, je voudrais revenir brièvement sur un thème que j'ai souhaité approfondir dans le cadre de la réflexion sur le nouveau système universel de retraite. Il s'agit des dispositifs de compensation de la pénibilité du travail dans les régimes spéciaux. En effet, le droit commun prévoit que les salariés puissent cumuler des points sur le compte professionnel de prévention lorsqu'ils sont exposés à des facteurs de pénibilité, afin de compenser la perte

d'espérance de vie qui en résulte par un départ anticipé à la retraite. Mais les affiliés aux régimes spéciaux, eux, n'y sont pas éligibles, car ils ont d'autres dispositifs de compensation. Ainsi, ils distinguent des « catégories actives » au sein de leurs affiliés qui, parce qu'ils ont occupé des emplois considérés comme pénibles, bénéficient d'un âge de départ dérogatoire par rapport aux « catégories sédentaires ».

Ces emplois en « catégories actives » peuvent résulter d'une pénibilité fondée sur le risque – c'est le cas des policiers et des personnels de l'administration pénitentiaire – ou sur des fatigues exceptionnelles – c'est le cas des agents de conduite à la SNCF et à la RATP. Relever de cette catégorie permet de bénéficier d'un âge d'ouverture des droits et de limites d'âges anticipés par rapport au personnel sédentaire, ainsi que de bonifications et de majorations des durées d'assurance, ou encore de l'intégration de certaines primes dans le calcul de la pension.

Ainsi, les dispositifs prévus par les régimes spéciaux sont conçus pour permettre aux affiliés qui ont subi une pénibilité pendant leur carrière de partir plus tôt à la retraite sans subir une trop forte décote. Les organisations syndicales y sont très attachées, bien qu'elles reconnaissent aussi certaines fragilités et insuffisances du système actuel, telle que la non-portabilité de ces droits ou l'iniquité avec le secteur privé à profession équivalente.

Or le devenir des catégories actives est très incertain dans le contexte de la réforme des retraites. Cette spécificité des régimes spéciaux rend particulièrement difficile leur assimilation aux autres régimes de retraite de base. Elle est un des nombreux chantiers sur lesquels travaille le haut-commissaire, et beaucoup de questions restent à trancher.

Parmi les pistes évoquées figure l'hypothèse de maintenir un âge d'ouverture des droits anticipé pour les catégories actives. Une autre possibilité consisterait à fixer des âges de référence différents pour chaque affilié au régime universel, en fonction du profil de sa carrière et de sa génération, ce qui permettrait de compenser plus précisément les différences d'espérance de vie.

Cependant, dans un régime à points, ces départs précoces pourraient se solder par un faible niveau de pension. Il est donc important de prévoir une mesure correctrice. Plutôt que de modifier la formule de calcul pour que les points cumulés rapportent plus, le Conseil d'orientation des retraites préconise de compléter la pension par des droits supplémentaires financés par l'impôt ou par une cotisation non contributive. De leur côté, certains syndicats que j'ai rencontrés ont évoqué la possibilité d'une mesure compensatoire sur le salaire en cas d'emploi pénible, permettant de surcotiser pour financer le complément versé au moment de la liquidation de la pension.

Monsieur le ministre, je sais que le haut-commissaire est à la manœuvre, mais je pose la question au représentant du Gouvernement que vous êtes, car les personnels affiliés aux régimes spéciaux que j'ai rencontrés m'ont fait part de leur inquiétude quant au maintien de l'âge de départ anticipé. Quand le Gouvernement sera-t-il en mesure de faire connaître l'hypothèse retenue pour la compensation, dans le nouveau régime universel, de la pénibilité du travail ?

Pour terminer, je tiens à remercier les services de l'ensemble des différentes administrations qui m'ont aidé pour ce travail.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Pour ma part, j'ai moins une question à adresser au ministre qu'une remarque et une demande à lui faire. Depuis deux ans, la Cour des comptes explique en effet dans ses notes sur l'exécution budgétaire qu'il y a un énorme problème de cohérence dans la maquette budgétaire.

De fait, la mission ne regroupe pas l'intégralité des crédits versés par l'État aux régimes spéciaux de retraite : des subventions d'équilibre sont par exemple versées aux caisses gestionnaires des régimes de l'Opéra de Paris et de la Comédie-Française, inscrites au budget de la culture ; la subvention versée à la Caisse nationale des industries électriques et gazières est inscrite au programme 174 *Énergie, climat et après-mines*. *A contrario*, la mission *Régimes sociaux et de retraite* porte des crédits destinés à financer des actions qui relèvent de la préretraite, comme le CFA des transporteurs routiers, qui n'est pas un régime spécial.

Il existe donc un problème colossal de périmètre dans cette maquette budgétaire. J'aimerais donc que, d'ici au projet de loi de finances 2020, nous puissions mettre en place une maquette cohérente afin d'y retrouver nos petits, et de suivre ainsi les recommandations de la Cour des comptes.

M. le président Éric Woerth. Je soutiens la demande du rapporteur général.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Vous n'avez pas tort, monsieur le rapporteur général, d'autant que ce programme 174 s'élève, de mémoire, à 5 milliards d'euros. Peut-être pourrions-nous profiter de la réforme des retraites pour simplifier et revoir les périmètres. Pourquoi personne ne l'a-t-il fait jusqu'à présent ?

M. le président Éric Woerth. Parce que c'est lourd !

M. le ministre. C'est lourd, et les chiffres pourraient être utilisés de manière pas forcément bienveillante. En tout cas, je suis prêt à étudier avec vous, dans le cadre de la réforme des retraites, une « opération périmètre » !

Monsieur le rapporteur spécial, vous l'avez souligné, la dépense la plus élevée de la mission est due à la volonté du Gouvernement d'apurer les dettes de l'État envers certains régimes sociaux – je vous remercie de l'avoir salué. À ce stade, aucun dérapage n'est prévu à ma connaissance pour 2019, ce qui devrait vous rassurer. Les prévisions présentaient au contraire un léger excédent par rapport à la loi de finances initiale.

S'agissant de votre question, je suis gêné pour vous répondre, car le haut-commissaire va rendre, au cours de l'été, son rapport, qui va préfigurer le projet de loi sur les retraites. Je ne vais pas anticiper sur les nombreuses, intéressantes et complexes discussions qu'il mène avec l'ensemble des organisations syndicales et des métiers.

Je peux vous dire, s'agissant de la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, que 700 000 fonctionnaires relèvent des « catégories actives », c'est-à-dire les emplois exposés à des risques particuliers, dans les trois versants de la fonction publique – soit environ 20 % de tous les effectifs de la fonction publique. Les agents bénéficient, à ce titre, de droits au départ anticipé à la retraite de 52 à 57 ans, dans des conditions que l'on pourrait juger avantageuses par rapport aux autres agents de la fonction publique, mais elles sont le fruit d'une histoire et le corollaire de critères de pénibilité que vous avez évoqués.

Aujourd'hui, cette prise en compte de la pénibilité est assurée par l'intégration de certains corps dans les « catégories actives » pour ceux qui connaissent des conditions de travail insalubres, pénibles, des horaires de nuit ou décalés. Contrairement aux salariés du privé, les fonctionnaires ne sont pas éligibles au compte professionnel de prévention, ou « compte pénibilité », revu au début du quinquennat. L'application des règles de prise en compte de la pénibilité en vigueur dans le secteur privé est envisageable dans la fonction publique, le haut-commissaire et diverses administrations ayant à gérer les populations concernées y travaillent. Il y a peu de fonctionnaires concernés dans mon ministère, quelques-uns aux douanes, mais beaucoup au ministère de l'intérieur ou au ministère des armées.

Dans un nouveau régime universel par points, ce type de dispositif pourrait être mis en place en attribuant des points sur le compte personnel du fonctionnaire. Ces questions seront abordées dans le cadre de la prochaine réforme des retraites, et feront peut-être l'objet d'une préconisation de la part de Jean-Paul Delevoye. C'est sur cette base que des propositions seront présentées au Parlement dans le futur projet de loi sur les retraites dont chacun des ministères va s'emparer. Ils négocieront avec les organisations syndicales et les « catégories actives ». En tout état de cause, l'extension des dispositifs de prise en compte de la pénibilité du secteur privé à la fonction publique impliquera sans doute un effort important des employeurs publics afin d'en définir la typologie et de mettre en place la traçabilité.

C'est un grand sujet, mais votre Printemps de l'évaluation est arrivé avant l'été des retraites... Je ne peux donc en dire plus pour l'instant. Mais nous aurons l'occasion d'en reparler !

M. Christophe Jerretie. Je souhaite interroger le ministre sur la politique générale. J'ai retenu quatre points en écoutant mes collègues, qui ont bien travaillé.

Je souhaitais tout d'abord obtenir des précisions sur la politique immobilière. Disposons-nous d'une doctrine individuelle par ministère, et d'un suivi de la politique immobilière par un service propre dans chaque ministère ? Il apparaît en effet que la politique immobilière est individualisée, et qu'il n'y a pas de politique générale.

Ma deuxième question concerne la dépense fiscale, les remboursements et dégrèvements. Il est possible de considérer que la dépense fiscale est passée du stade artisanal au stade industriel. Est-elle devenue un objet fiscal non maîtrisable, ou est-ce encore un instrument de politique publique ?

Vous avez évoqué la réforme de la fiscalité, et la demande du Comité des finances locales de dégrever à 100 %. Est-ce utile politiquement, au-delà de la logique de la dépense fiscale, puisque nous retrouverons cette dépense quoi qu'il arrive ? Et alors que s'annonce la réforme de la taxe d'habitation, devons-nous revoir chaque dépense fiscale à chaque réforme de taxe ou d'impôt ?

Enfin, il me semble que la réforme de l'État central et territorial n'est qu'une conséquence de la décentralisation, une réforme subie, et non voulue. Que pensez-vous de cette réflexion qui m'est venue en écoutant mes collègues ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je souhaite interroger le ministre plus particulièrement sur le premier rapport, consacré à la gestion des finances publiques et l'action et la transformation de l'État. J'ai repris la conclusion du rapport d'avril 2019 sur les systèmes d'information de la Cour des comptes concernant la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Il y est précisément écrit : « *Les projets sont en effet nombreux et, pour certains, ambitieux. Or l'analyse de la période récente a montré que tant la DGFIP que la DGDDI avaient connu de grandes difficultés pour conduire des projets informatiques d'ampleur dans les délais et les budgets impartis.* »

Mes questions sont donc très simples : avez-vous l'intention, sur le sujet du fonds de transformation d'action publique, de fluidifier la gouvernance – il est en effet important de savoir qui fait quoi ? Où en sommes-nous en matière de contractualisation, car même le rapporteur pointait du doigt les difficultés de contractualisation dans ce domaine ? Avez-vous envisagé de créer plus de synergies entre la DGFIP et la DGDDI ?

M. Mohamed Laqhila. Ma question concerne le mécanisme d'autoliquidation généralisé en Europe en matière de TVA. Une directive du 20 décembre 2018 permet l'application temporaire d'un mécanisme d'autoliquidation généralisé pour les livraisons de biens et services dépassant un certain seuil, jusqu'au 30 juin 2022.

L'objectif est de permettre la mise en place d'un tel mécanisme en dérogeant à l'un des principes généraux du système de TVA actuel : le paiement fractionné. La dérogation consistant à désigner le destinataire des biens et services comme le redevable de la TVA aurait pour effet de supprimer toute possibilité de pratiquer la fraude fiscale sous forme de carrousel. La directive encadre cette possibilité par des conditions très strictes, trop pour que la France puisse bénéficier de cette dérogation.

Quelle est votre position quant à cette modification des modes de collecte de la TVA ? Seriez-vous favorable à une pérennisation de ce mécanisme si les résultats démontrent une diminution de l'écart de TVA dans les États ayant tenté l'expérimentation ?

Mme Christine Pires Beaune. Je souhaite intervenir sur le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui fixe les moyens humains et financiers de la DGDDI.

La douane française est sans doute l'une des plus belles illustrations de l'excellence administrative française. Ses 17 000 agents exercent plus de quatre cents missions dans des domaines très variés tels que le soutien à la compétitivité économique de nos entreprises, la protection et la lutte contre la fraude ou la perception de taxes douanières. Plus qu'aucune autre administration, la douane française et ses douaniers doivent et savent s'adapter à la conjoncture en cas de risque terroriste, de bouleversements dans les échanges commerciaux ou de crise sanitaire, pour ne retenir que ces trois exemples.

Les résultats prouvent que la douane française a su se moderniser. En 2004, le délai moyen d'immobilisation des marchandises pour le dédouanement était de 13 minutes, contre un peu plus de 2 minutes aujourd'hui. Le taux de satisfaction des usagers est de 85 %. Enfin, pour 100 euros de taxes douanières collectées, le coût de perception n'est que de 39 centimes. Selon le rapport annuel de performances 2018, l'administration de la douane a atteint et dépassé huit de ses douze objectifs.

Pour autant, les douaniers se posent de nombreuses questions sur leur avenir, à juste titre. L'administration de la douane a connu une baisse de 8,5 % de ses effectifs entre 2008 et 2018, même si elle gagne à nouveau des emplois depuis 2016. Certaines missions de la douane sont régulièrement remises en cause, soit parce que les moyens qui y sont affectés sont revus à la baisse, soit parce qu'elles sont externalisées. Dans certaines régions, les missions relatives aux points de passage aux frontières ont pris le pas sur les autres missions qui font le cœur du métier de douanier.

Les suppressions actées ou annoncées de petites taxes ont un impact sur la douane. Aujourd'hui, de nombreux douaniers s'interrogent sur l'avenir du droit annuel de francisation et de navigation, qui peut être considéré comme une petite taxe, mais qui a une utilité, notamment pour l'identification des navires. Monsieur le ministre, avez-vous des informations sur le devenir de ce droit ?

Dans ce contexte, les douaniers connaissent une dégradation de leurs conditions de travail et ressentent légitimement un manque de reconnaissance. Notre collègue Valérie Rabault a visité le 23 avril dernier les services de Saint-Malo et a perçu ce malaise. La brigade extérieure de Saint-Malo est passée de vingt-quatre à quinze agents en dix ans, et n'est plus en mesure d'assurer un contrôle suffisant. Les vestiaires pour les femmes sont situés dans des préfabriqués, le bateau de la brigade garde-côtes mériterait d'être remplacé par un navire plus récent. Enfin, le bureau de Saint-Malo s'inquiète de la pérennité du service en raison de la centralisation de la mission « navigation » à Lorient.

Un protocole a été signé le 17 mai dernier entre le ministère et l'ensemble des organisations syndicales des douanes ; c'est une nouvelle positive, notamment sur le volet consacré à la rémunération des agents. Toutefois, de nombreuses inquiétudes persistent. Le rapport annuel de performances indique que 32 % des 784 primo-recrutements de douaniers en 2018 sont des contractuels, quand ces derniers ne représentent que 16,4 % des agents dans la fonction publique d'État.

Mme Lise Magnier. Monsieur le ministre, les mesures qui permettraient de supprimer des emplois publics ne sont pas présentées dans les documents budgétaires qui accompagnent le projet de loi de finances initiale, alors même que cela donnerait une meilleure information au Parlement. Envisagez-vous de documenter les évolutions de schémas d'emplois annoncés dans les projets annuels de performances, sur la base d'une analyse concrète des effets attendus des réformes structurelles – je pense notamment à « CAP 2022 » – qui seraient mises en œuvre ou à réaliser pour chaque programme ? Nous pourrions ainsi les comparer lors de ce Printemps de l'évaluation.

S'agissant de la transformation de l'action publique, notamment la numérisation et la dématérialisation, quelle est la stratégie de l'État pour réussir à attirer les meilleurs profils aux postes de la fonction publique ? Celle-ci peine en effet à recruter les meilleurs cadres : comment comptez-vous agir en la matière ?

Enfin, en ce qui concerne la gestion des biens de l'État, et notamment les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) – des terrains militaires libérés par l'État et devant être cédés aux collectivités locales pour un euro symbolique – connaissez-vous la surface globale concernée par ces CRSD, et la surface effectivement cédée pour un euro symbolique aux différentes collectivités concernées ?

M. Éric Coquerel. Je vais me concentrer sur la gestion des finances publiques et des ressources humaines, avec une observation, deux questions et deux propositions.

Mon observation est que cette mission est éminemment régaliennne ; pourtant nous observons des coupes continues dans ses effectifs. Lors de l'exécution 2018, elle a fait l'objet de plus de 97 millions d'euros d'annulations de crédits, dont 68,1 millions de dépenses de personnel. En 2018, le ministère de l'action et des comptes publics a connu des suppressions d'emplois plus importantes que prévues en loi de finances initiale, soit 452 équivalents temps plein (ETP). Or ces évolutions interviennent après une baisse continue d'effectifs de 22 % depuis 2002.

Cela m'amène à mes deux questions. Derrière l'expression « surexécution du schéma d'emplois », il y a le constat que les dépenses de personnel ont été en deçà des prévisions et ont concouru à la baisse de l'emploi public. L'État employeur ne devrait-il donc pas s'interroger sur l'attractivité de son offre d'emploi ? Par ailleurs, pourquoi des missions aussi fondamentales que le recouvrement de l'impôt et le contrôle douanier sont-elles l'objet de coupes ?

J'en viens à deux propositions d'indicateur en vue du projet de loi de finances pour l'année 2020. Un indicateur de recouvrement effectif indiquerait, pour chaque impôt, les recettes fiscales effectivement recouvrées par rapport à celles théoriquement dues. Un indicateur d'effectivité du contrôle douanier indiquerait le nombre de voitures, navires, etc., effectivement contrôlés par les autorités douanières. Cela me paraît nécessaire pour que nous fassions mieux notre travail de parlementaire.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous l'avons dit, la démarche du Printemps de l'évaluation est louable. Cependant, tel qu'il est organisé, l'exercice est un gadget pour les groupes d'opposition : 2 minutes de temps de parole sur chaque mission pour interroger le ministre, cela nous fait environ 11 secondes pour aborder chaque milliard de crédits de cette mission ! Et nous ne disposons que d'un seul poste de rapporteur spécial. Ces postes de rapporteur spécial sont importants, mais ils sont, dans leur grande majorité, occupés par la majorité. Il revient donc à la majorité d'évaluer son gouvernement ; en clair, juge et partie ne font presque qu'un.

Monsieur le ministre, vous le savez, nous avons un désaccord de fond sur votre méthode de gestion des moyens de Bercy, tant en ce qui concerne les services des finances publiques qu'en ce qui concerne les douanes. Alors que notre pays fait face à ce fléau massif qu'est l'évasion fiscale, que nous sommes confrontés à une délinquance financière de haute volée et que les conséquences du Brexit ne semblent pas appréhendées, vous continuez de faire subir une saignée aux effectifs. Vous prétendez agir face à ces défis, notamment en créant une police fiscale dotée de quelques agents, mais que représente-t-elle quand vous supprimez *in fine* 1 900 postes en 2018, et même un peu plus, si j'ai bien entendu ? Cela met en lumière vos contradictions. Sans moyens humains véritablement à la hauteur, nous n'y arriverons pas.

De même, en termes de maillage territorial, derrière tous ces postes supprimés, ce sont des trésoreries sur le reculoir, des douanes marginalisées et donc des citoyens relégués en deuxième division. Le tout numérique, nous tenons ici à vous le réaffirmer, ne saurait, à lui seul, répondre aux besoins exprimés par nos concitoyens, compte tenu du nombre important de Français qui en sont encore éloignés, du fait de difficultés à l'appréhender ou bien d'une couverture encore insatisfaisante, comme a pu le relever la Cour des comptes dans le rapport qu'elle a produit dans le cadre de la mission sur l'accessibilité des services publics, notamment dans les territoires ruraux.

M. Charles de Courson. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* – le rapporteur spécial l'a relevé – la Cour des comptes indique que « *la direction de l'immobilier de l'État (DIE) considère ainsi que trois quarts des 1 831 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine [...] – d'une superficie totale de 20,8 millions de mètres carrés et d'une valeur qu'elle estime à 2 milliards d'euros environ – sont "difficiles" ou "très difficiles" à céder* ».

Notre rapporteur spécial en sait-il plus sur ces biens et partage-t-il le diagnostic de la Cour ? Comme le produit des ventes fut de 256 millions d'euros en 2018, cela voudrait dire que le stock de ces biens serait l'équivalent de huit années de cession. Et que pense M. le ministre du fait que l'on ne vende que 256 millions d'euros de biens immobiliers par an alors que le stock est d'un montant estimé à 2 milliards d'euros ?

Quant à la mission *Remboursements et dégrèvements*, j'ai déjà déposé en séance des amendements que m'inspirait la recommandation n° 4 de la Cour : il n'est pas normal que soient inscrits dans le cadre de cette mission les dégrèvements d'impôts locaux – c'est une dépense de l'État. En plus, monsieur le ministre, cela vous permettra de dire que nous ne pouvons pas tenir nos objectifs d'évolution de la dépense publique... Et, en comptabilité nationale, c'est comptabilisé comme une dépense. Les arguments avancés par l'administration ne tiennent pas, et cela fait des années que cela dure. J'espère que notre rapporteur général déposera un amendement en loi de finances, à moins que le Gouvernement ne règle d'emblée la question.

Quant à la gestion des finances publiques et des ressources humaines, deux indicateurs sont préoccupants. L'objectif était que le taux de paiement des amendes atteigne 76 %, et nous en sommes toujours à un peu plus de 71 %. Nous lisons, dans le rapport annuel de performances, le commentaire suivant : « *Calculé sur une période bisannuelle, il s'inscrit dans la chaîne de qualité du contrôle fiscal. Sa variation constitue un signal d'alerte et une analyse fine de ses données composantes est essentielle.* » Fort bien, mais pourquoi ne parvenons-nous pas à un meilleur taux de paiement des amendes ? Nous avons rédigé des rapports à ce propos.

Enfin, alors que l'objectif de taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe était de 14 % en 2018, nous en sommes à 31 %, et l'augmentation est constante : 16 % en réalisation en 2016, 23 % en 2017, 31 % en 2018. Nous nous éloignons de plus en plus de l'objectif, et les explications sont un peu étonnantes : « *Le taux d'abandon contentieux des rappels suite à contrôle fiscal externe (sous-indicateur 1.2.4) se situe en 2018 de nouveau très en retrait de la prévision (30,87 % au 31 décembre 2018 pour une prévision de 14 %). En effet, les montants abandonnés en contentieux [...] sont en hausse de plus de 1 milliard d'euros sur la période 2017-2018 par rapport à la période 2015-2016. Cette hausse est principalement due aux dossiers d'une seule direction qui couvrent à eux seuls près de 70 % des abandons contentieux.* » Qu'est-ce que c'est que cette affaire, monsieur le ministre ?

M. Jean-Louis Bricout. Je compléterai l'intervention de Christine Pires Beaune. La mise en œuvre du Brexit appelle la création de nouveaux emplois. Le Gouvernement a annoncé le recrutement de 700 agents en 2018 et 2020. Cela n'empêche pas la suppression de postes au sein de la DGDDI. Or on découvre, à la lecture du rapport annuel de performances, que 269 emplois n'ont pas été pourvus en 2018 pour atteindre le plafond d'emplois qui était fixé à 17 045 équivalents temps plein en loi de finances. Monsieur le ministre, comment justifiez-vous cela ?

La note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes indique que les Pays-Bas ont lancé un plan de création de 750 à 930 postes de douaniers. On peut s'étonner que le plan français soit moins ambitieux. Comment le Gouvernement compte-t-il donc accroître le nombre de postes pour faire face aux conséquences d'un Brexit dont le calendrier et la portée restent toujours incertains ?

J'aurais également voulu quelques informations sur le réseau des trésoreries, réseau de proximité auxquels les élus et nos concitoyens sont très attachés. Depuis 2015, 4 % des trésoreries ont été supprimées. En 2018, 188 d'entre elles ont été supprimées. Vous avez annoncé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2018, un nouveau schéma d'implantation, dénommé « Géographie revisitée », avec une déconcentration des métropoles vers les territoires ruraux. Où en sont vos travaux, qu'il s'agisse de la méthode, de la mobilité des personnels, des stratégies d'implantation des services ? On a beaucoup parlé des maisons de services au public (MSAP). Ces services pourraient-ils s'intégrer aux MSAP itinérantes ?

M. le ministre. Commençons par la question d'ordre général qu'ont posée M. Bricout, M. de Courson, Mme Pires Beaune et M. Coquerel au sujet du fonctionnement de la DGFIP et de la DGDDI, de leurs métiers et missions, de la fidélisation de leurs effectifs et de l'explication de leurs différences. Les dynamiques de l'une et l'autre administration diffèrent, ne serait-ce que parce que les montants en jeu ne sont pas comparables. Depuis la fusion entre la comptabilité publique et les impôts, et même sans doute avant, la DGFIP a engagé un processus de diminution des effectifs parce que ses missions changent. Elles ont changé lorsque le président Woerth était ministre et elles continuent de changer aujourd'hui : suppression de la taxe d'habitation, suppression des paiements en numéraire dans le réseau, prélèvement à la source, déclaration tacite, recouvrement différent, suppression des petites taxes, simplification administrative, numérisation – en clair, contrairement à ce qu'affirment MM. Coquerel et Dufrègne, ce n'est pas un service public moindre mais un service public différent. La population le demande : il n'y a plus guère de gens qui peuvent prendre une demi-journée de congé et parcourir 15 ou 20 kilomètres pour se rendre à la trésorerie et constater qu'elle est mixte – puisqu'elle répond aux questions du comptable public mais aussi des particuliers. Nombreuses sont les trésoreries qui ne le sont pas, et il arrive que le contribuable frappe à la mauvaise porte. La fiscalité est une matière complexe. Le réseau de la DGFIP travaille sans rendez-vous mais il est parfois préférable d'en prendre un ; en outre, la manière dont on renseigne les contribuables sur leurs impôts a beaucoup évolué depuis quinze ou vingt ans et le prélèvement à la source changera un certain nombre de choses. On ne saurait donc comparer les deux directions.

Mme Dalloz a précisément posé la question du lien entre l'une et l'autre. Il me semble qu'elles travaillent bien ; sans doute pourraient-elles encore mieux travailler ensemble, ce que permettra le fait que le nouveau directeur général des finances publiques est un ancien directeur général des douanes – même si les liens entre les deux directeurs généraux précédents étaient déjà très bons. Il faut, dans ces deux grandes maisons, que chacun se spécialise : les douaniers doivent exercer un métier de douanier, la DGFIP un métier de fiscaliste. Or il arrive que la douane, par habitude ou par commande politique, fasse un travail qui ne relève pas strictement des douanes ; ces activités doivent revenir à la DGFIP et il appartient aux douaniers de se concentrer sur les métiers douaniers, dont les enjeux sont déjà importants. Lors de la disparition des frontières telles que nous les connaissions autrefois, la douane s'est certes interrogée sur sa présence sur le territoire national. Elle a concouru à la lutte contre le terrorisme, a fourni du conseil en fiscalité, a aidé la DGFIP, a même effectué des contrôles de bagages à Calais et à la gare du Nord, selon un accord avec les gouvernements des années 1990, alors qu'il aurait fallu prévoir un lieu où elle pourrait contrôler non pas les bagages mais les marchandises illicites. En somme, la douane s'est posée la question de son identité. Cela étant, madame Pires Beaune, les effectifs douaniers remontent considérablement, de 700 ETP.

Mme Dalloz a évoqué la contractualisation, question que m'a également posée M. Saint-Martin. La DGFIP a négocié son contrat pluriannuel avec la direction du budget. Il porte sur les effectifs, les montants, les crédits informatiques. Le nouveau directeur général des finances publiques a été nommé il y a une dizaine de jours. Il signera avec la directrice du budget, sous mon autorité, la fameuse contractualisation en juin ou en juillet, avant l'examen du projet de loi de finances ; la douane le fera également cette année. Le ministère de l'action et des comptes publics s'inscrit donc pleinement dans la volonté du législateur de garantir une programmation pluriannuelle et des ETP.

Mme Magnier m'a interrogé sur la justification pluriannuelle des suppressions d'emploi et de son contrôle par les parlementaires. Les projets annuels de performances contiennent déjà de nombreuses informations, de même que les « jaunes » pour ce qui concerne les opérateurs. La DGFIP se modernise et va dans le sens de la transformation publique, comme en témoigne la taxe d'habitation. J'ai communiqué le plan de transformation de mon ministère aux parlementaires. Il est très ambitieux, et je remercie les agents de l'accompagner comme ils le font. Il aura certes pour conséquence une baisse du nombre d'emplois, mais ce n'est pas sa raison d'être. Le rapport de M. Saint-Martin, comme l'an passé, répond en partie à vos questions. À l'heure actuelle, par exemple, la taxe d'habitation mobilise entre 3 000 et 4 000 personnes. À l'automne prochain, il se posera la question de la revalorisation des valeurs locatives pour la taxe foncière. De nombreux sujets commandent l'évolution du schéma d'emplois de la DGFIP en fonction de ce que lui auront demandé le Gouvernement et le Parlement.

M. Dufrègne a fait part de points de vue d'ordre politique que je respecte sans pour autant les partager. Il faut s'adapter aux territoires, dites-vous : certes, mais j'eusse aimé que vous reconnaissiez combien le Gouvernement a été magnanime avec vous en acceptant, à votre demande, que les MSAP de votre circonscription, dans l'Allier, puissent s'adapter et réaliser des expérimentations, y compris sur le prélèvement à la source ! Voilà une preuve d'intelligence territoriale : vous formulez une demande concrète qui concerne votre territoire alors que, par ailleurs, vous soutenez peu l'action du Gouvernement – même si cela ne nous empêche pas d'avoir des amis communs : vous saluerez la maire de Gannat de ma part ! L'Allier présente un enjeu d'identité territoriale et d'accès aux services publics. Félicitons-nous que des dérogations soient possibles.

M. Coquerel m'interroge sur l'attractivité et la difficulté à recruter des agents, et sur le recouvrement de l'impôt. Tout d'abord, les agents qui entrent à la DGFIP ne sont pas recrutés pour exercer un seul métier mais plusieurs tout au long de leur carrière, moyennant des formations. Cela présente des avantages et des inconvénients : les agents sont polyvalents et formés tout au long de leur carrière. Cependant, il est parfois difficile de recruter des agents pour exercer un métier très particulier, par exemple l'analyse de données et le *data mining*. À ce moment-là, le contrat permet de recruter plus rapidement les personnes compétentes. Cela ne signifie naturellement pas qu'il faut renoncer à recruter des analystes des données parmi les fonctionnaires, mais cela prend plus de temps que d'en recruter directement par contrat. Autrement, il aurait fallu attendre cinq années avant de réaliser les 25 % de contrôles fiscaux liés au *data mining*. Le contrat, que M. Coquerel assimile à une casse du service public et que j'estime complémentaire du statut de fonctionnaire, sera rendu possible par la loi sur la fonction publique dont l'Assemblée a débattu.

D'autre part, la prime de fidélisation est importante. M. Bricout a évoqué la notion de proximité : il arrive, ne le nions pas, que nous souhaitions conserver une trésorerie où les agents ne vont pas. L'an dernier, par exemple, nous avons souhaité maintenir deux trésoreries en zone de montagne très rurale : c'est le comptable qui souhaitait partir, pour des raisons familiales ou en raison de la faiblesse de son activité.

J'ai effectué l'un de mes premiers déplacements en tant que ministre à Saint-Simon, dans l'Aisne, où il y avait du monde devant la trésorerie ; vous y étiez aussi, monsieur le député, non loin de porter querelle au ministre avec les représentants syndicaux. Ce département connaît des difficultés et la population y éprouve un sentiment de déshérence – je regarde comme vous les cartes électorales et j'entends comme vous les habitants. Je vous sais attaché à ce sujet, monsieur Bricout. Quoi qu'il en soit, les deux agentes de la trésorerie de Saint-Simon habitent à Saint-Quentin ; la fusion de leur trésorerie avec celle de Saint-Quentin les satisfaisait tout à fait parce qu'elles n'auraient plus à parcourir 20 kilomètres pour se rendre au travail. Quand l'une est malade, l'autre devait fermer la trésorerie ; elles peinaient à partir en vacances et à se former. L'une était la cheffe de l'autre et ne parvenait pas à être promue. À 300 mètres de la trésorerie, là où le piquet de grève m'attendait – aucun des représentants syndicaux présents n'habitait d'ailleurs Saint-Simon ; ils défendaient le service public en général, ce que je peux entendre –, nous avons installé depuis deux ans une MSAP avec une permanence de la DGFIP, et elle fonctionne, pour une raison simple : le paiement des impôts ou toute autre question nécessitant de s'adresser à la DGFIP répond à un rythme saisonnier. La présence des agents des impôts n'est pas nécessaire en permanence, mais lors de la déclaration et du paiement de l'impôt. Quant aux rendez-vous spécifiques, ils correspondaient à la trésorerie de Saint-Simon à l'accueil de huit personnes par semaine en moyenne. Cela ne signifie pas qu'il faille obliger ces huit personnes à se contenter de l'accès numérique ou à se rendre à Saint-Quentin – même si la fusion de l'agglomération a pour effet que Saint-Simon relève désormais de Saint-Quentin, comme quoi la centralisation reprochée à l'État est souvent le fait des élus locaux eux-mêmes... Quoi qu'il en soit, la DGFIP a une permanence à la MSAP de Saint-Simon et ses agents sont présents lorsque les Saint-Simoniens demandent un rendez-vous. C'est un exemple de bonne gestion de l'aménagement du territoire. Nous aurons l'occasion de revenir sur la géographie de proximité dans tous les départements de France suite aux annonces du Président de la République.

Mme Magnier a soulevé la question du recrutement dans la haute fonction publique. Là encore, le Président de la République a fait des annonces et M. Thiriez, que j'ai reçu ce matin, rendra bientôt son rapport au Gouvernement sur la sélection des « hauts fonctionnaires » – une expression que je n'aime guère car il n'existe pas de « bas fonctionnaires » – et sur la promotion. Je m'inquiète beaucoup au sujet du concours interne, une belle idée républicaine qui suscite de moins en moins l'adhésion, et pour cause : à 40 ans, il est difficile à un agent territorial ou à un agent de l'État ayant plusieurs enfants et souhaitant devenir haut fonctionnaire de consacrer une année à la préparation du concours puis, éventuellement, de passer deux ou trois années de scolarité à l'École nationale d'administration à Strasbourg, moyennant une faible rémunération. Nombreuses sont les familles qui renoncent à ce choix. Sans doute faut-il imaginer d'autres mécanismes de promotion interne que le seul concours externe. Je sais que M. Thiriez formulera des propositions disruptives selon le souhait du Président de la République, et nous aurons l'occasion d'en reparler lors des annonces que le Premier ministre fera à la rentrée de septembre.

S'agissant de l'autoliquidation de la TVA, monsieur Laqhila, c'est un enjeu que j'évoquerai demain au Sénat.

À Saint-Malo, madame Pires Beaune, six ETP douaniers supplémentaires ont été recrutés grâce au Gouvernement. Les problèmes que vous évoquez sont sans doute dus au gouvernement précédent. Quant à la question des vestiaires pour femmes, le directeur général des douanes, suite aux accords conclus avec les organisations syndicales, doit conduire un travail sur les lieux de vie des agents. S'agissant enfin de la francisation et de la navigation, le

Premier ministre a annoncé devant le Comité interministériel de la mer (CIMER) le renouvellement de la fiscalité maritime et environnementale. Nous pouvons donc dire merci au CIMER, selon le jeu de mots du rapporteur général. Cela étant, le Parlement a voté la stabilisation des recettes ; prenons donc garde aux augmentations d'impôts concernant la navigation.

Je ne reviens pas sur la question des effectifs douaniers et du Brexit, que nous avons largement évoquée lors de l'intervention de M. Saint-Martin.

M. Coquerel a affirmé que l'État se séparerait du recouvrement de l'impôt et des contrôles douaniers. Qu'il se rassure : l'État assure toujours le recouvrement de l'impôt, dont l'unification entre la sphère sociale et la sphère fiscale ne signifie pas que l'État s'en désintéresse. Nous simplifions la vie des Français, en particulier des entreprises. M. Alexandre Gardette, éminent haut fonctionnaire de mon ministère, s'attelle à ce sujet avec Mme Buzyn et moi-même. Il n'y aura aucune privatisation du recouvrement, mais une unification, le recouvrement restant naturellement le fait de la puissance publique – de façon plus efficace. Si M. Coquerel se rend sur le site des douanes, notamment celui du ministère de l'action et des comptes publics, il trouvera toutes les données relatives aux contrôles douaniers effectués dans tous les territoires sur les avions, les bateaux, les voitures, le tabac, la drogue ou encore les armes, semaine après semaine depuis que je suis ministre, et aux prises de plus ou de moins de 2 kilogrammes. Le directeur général des douanes est naturellement à sa disposition s'il souhaite également prendre connaissance des marques voire des couleurs des véhicules contrôlés... La question de M. Coquerel était juste et je tiens à ce que les parlementaires sachent que les saisies de tabac – qu'observent de près les buralistes – sont publiques et régulièrement mises en ligne, et qu'elles augmentent grâce à l'action des douaniers.

S'agissant des cessions, monsieur de Courson, la difficulté concerne les territoires dans lesquels il n'existe pas de marché actif et où nous ne trouvons pas preneur à un prix acceptable – autrement, vous nous reprocheriez de brader les bijoux de famille. En outre, nous peinons à faire évoluer les règles d'urbanisme. Globalement, les cessions réalisées depuis 2005 correspondent à un montant supérieur à 7 milliards d'euros. Toutes les cessions faciles ont été faites – c'est une litote. D'où l'idée de valoriser autrement le patrimoine en s'appuyant notamment sur les propositions très importantes que M. Mattei a formulées l'an dernier.

Pourquoi un dégrèvement de taxe d'habitation et non une dépense ? Le dégrèvement présente au moins l'avantage de suivre l'évolution des bases et la dynamique de la population. S'il s'agissait d'une dépense, il faudrait la revoir chaque année. On ne saurait demander à l'État de dégrever – et donc de ne pas compenser – et de s'appuyer sur la dynamique des bases. Tous les élus locaux de France ont constaté que l'État a tenu sa promesse et que le dégrèvement de la taxe d'habitation a suivi la dynamique des bases, conformément à la loi de finances pour 2016, qui prévoit une évolution automatique. Jugez-vous cela opportun ? Non, mais nous aurons l'occasion d'en reparler puisque nous allons revoir la fiscalité locale. Nous nous priverons notamment – ce ne sera pas du luxe – d'une partie des dégrèvements avec la suppression de la taxe d'habitation. Quant à la position du Comité des finances locales, monsieur Jerretie, je trouverais absurde le fait de dégrever *ad vitam aeternam* la totalité d'un impôt, même si nous sortons d'un système de Shadoks. Il faut parfois faire preuve de courage et, en l'occurrence, revoir un système qui ne l'a plus été depuis que Jacques Chaban-Delmas était Premier ministre, ce qui ne rajeunira personne – surtout pas le rapporteur général...

En ce qui concerne les transactions, l'article L. 247 du livre des procédures fiscales fournit un cadre normatif très précis. La direction de l'immobilier de l'État rend compte de l'ensemble des cessions et de la politique immobilière auprès du ministre de l'action et des comptes publics mais il va de soi que chaque ministère est associé aux discussions – très intéressantes, même si tout est plus compliqué dès que l'on parle d'argent.

S'agissant des dépenses fiscales, je vous ferai une réponse de Normand comme le ferait le Premier ministre : je crois à la fois qu'elles sont maîtrisées, car elles sont le fruit d'une volonté collective, et qu'elles deviennent un peu folles, Mme Pires Beaune ayant bien montré qu'à l'évidence, nous les maîtrisons moins que les dépenses budgétaires, ce que l'on peut regretter. Je ne suis pas de ceux qui encouragent la dépense fiscale, comme vous le savez bien.

Le taux de recouvrement des amendes est de 71,65 %, cette baisse s'expliquant par deux décisions de justice difficiles à recouvrer pour plus de 100 millions d'euros. J'ignore de quelles décisions il s'agit mais nous vous les communiquerons au plus vite.

La direction de l'immobilier de l'État nous indique une cinquantaine de cessions à l'euro symbolique des emprises du ministère des armées, madame Magnier – je reçois bientôt le maire de votre belle ville de Châlons-en-Champagne pour évoquer l'éventuelle recentralisation des agents de la DGFIP, que l'État vous doit bien volontiers compte tenu des difficultés qu'a connues votre territoire. Quoi qu'il en soit, entre 2009 et 2016, plus de cinquante emprises militaires ont été cédées à l'euro symbolique, soit une surface de 27,5 millions de mètres carrés. Châlons-en-Champagne était concernée, de même que Noyon et Senlis, monsieur le président. Nous tenons la liste complète des sites à la disposition de la commission.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur spécial (*Gestion des finances publiques et des ressources humaines et Action et transformation publiques*). Avec un objectif de 76 % et un résultat de 71 %, le taux de recouvrement des amendes a connu une baisse d'efficacité liée à des décisions de justice portant sur des montants importants qui empêchent d'atteindre l'objectif fixé. Il me semble qu'il faut de ce fait conduire une réflexion approfondie sur les indicateurs. Celui-ci, par exemple, doit être repensé, dans le cadre de la MILOLF que nous conduirons ensemble. Cette situation donne en effet l'impression que le service de recouvrement des amendes est inefficace alors que le montant important des amendes concernées pourrait très bien être recouvré le mois suivant. Il faut revoir le suivi du pilotage de la performance, le cas des amendes n'étant qu'un exemple parmi beaucoup d'autres.

*

* *

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

Réunion du mardi 28 mai à 17 heures

Présents. - M. François André, Mme Émilie Bonnard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Francis Chouat, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, M. M'jid El Guerrab, Mme Sarah El Haïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, Mme Patricia Lemoine, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. - Mme Perrine Goulet, M. Daniel Labaronne, M. Marc Le Fur, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Philippe Vigier

Assistaient également à la réunion. - M. Patrice Anato, Mme Michèle de Vaucouleurs