

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

– Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482) ; examen et vote sur les crédits des missions :

Comptes spéciaux *Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (Mme Valérie RABAULT, rapporteure spéciale)2

Gestion des finances publiques – Transformation et fonction publiques – Crédits non répartis :

– *Gestion des finances publiques ; Transformation et fonction publiques : Transformation publique* (M. Alexandre HOLROYD, rapporteur spécial)5

– *Transformation et fonction publiques : Fonction publique ; Crédits non répartis* (M. Éric ALAUZET, rapporteur spécial)7

Compte spécial *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (M. Jean-Paul MATTEI, rapporteur spécial)11

Régimes sociaux et de retraite ; compte spécial Pensions (M. Olivier DAMAISIN, rapporteur spécial) 14

– Présences en réunion 18

Vendredi

22 octobre 2021

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Présidence de

**Mme Cendra Motin,
Vice-Présidente**



La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482) et vote sur les crédits des missions.

La commission procède d'abord à l'examen des crédits de la mission Comptes spéciaux Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce, Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics (Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale).

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. Nous abordons donc tout d'abord les crédits demandés en 2022 pour le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*. Celui-ci pose de plus en plus question : c'est la seule mission qui comprend également une partie relative au plan de relance, ce qui donne lieu à un enchevêtrement de crédits. La ligne de partage est plus claire sur les autres missions.

Les dividendes, c'est-à-dire les participations de l'État, ne transitent pas par ce compte d'affectation spéciale (CAS) car ils sont versés directement au budget général de l'État. Pour 2022, leur niveau reviendrait à celui d'avant la crise, c'est-à-dire 1,4 milliard d'euros.

Les crédits que l'on nous demande de voter sont indicatifs, ce qui est normal, puisqu'il s'agit de ne pas dévoiler les opérations à venir. Il conviendrait toutefois de trouver un autre mécanisme. Chaque année, nous votons 5 milliards d'euros de recettes et 5 milliards d'euros de dépenses sur ce compte, de manière un peu fictive. Pour 2022, il y a un changement : nous voterons 8,9 milliards d'euros, dont 7 milliards d'euros pour les opérations en capital et 1,9 milliard d'eurosdédiés au désendettement de l'État.

Le fonctionnement du compte d'affectation spéciale a évolué depuis le début de la crise. Avant, il traduisait vraiment la politique de l'État actionnaire, qui investit dans des sociétés. Désormais, il est essentiellement alimenté par le budget général de l'État : c'est l'intersection de tous les plans de relance et du plan d'urgence, avec le programme 358 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et le programme 367 de la mission *Économie*. Tout est un peu enchevêtré.

Il faut donc s'interroger sur la véritable fonction du compte d'affectation spéciale, qui est un peu spectateur de mouvements intervenant sur d'autres missions. Ainsi, pour la première fois, le Gouvernement nous demande de voter 1,9 milliard d'euros pour l'amortissement de la dette Covid. Quel rapport avec l'État actionnaire ? Ce compte d'affectation spéciale, un peu fourre-tout, manque de lisibilité. En l'occurrence, il sert de véhicule pour le désendettement

Par ailleurs, le manque d'informations sur les crédits persiste. Le suivi des 20 milliards d'euros ouverts en 2020 est difficile ; j'ai déposé un amendement sur le sujet et je le redéposerai en séance. C'est la seule mission pour laquelle les indicateurs de performances ne sont pas renseignés, à l'exception d'un seul, qui nous indique que l'État a renfloué trois entreprises – ce que nous savions déjà avant même de lire le fameux indicateur.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'émettrai donc un avis de sagesse sur les crédits proposés. Comme chaque année, sur cette mission très particulière, la discussion aura lieu principalement en séance, avec le Gouvernement, et j'aurai alors l'occasion de déposer des amendements.

Concernant le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*, tous les ans, nous débattons sur les intérêts que nous n'avons pas

remboursés à la Grèce – ils ont été bloqués quand elle ne remplissait pas les conditions qu'avait fixées l'Europe – et que nous sommes amenés à rendre. À fin 2022, nous n'aurons remboursé que 1,9 milliard d'euros : il restera donc 900 millions d'euros à rendre à la Grèce. En fait, nous diminuons notre déficit sur le dos de la Grèce.

Enfin, concernant le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, dont la dette est passée de 670 millions d'euros en 2019 à 3,4 milliards d'euros en 2022. Il faudra trouver un financement assurant un équilibre durable du budget annexe.

Mme Cendra Motin, présidente. Nous passons aux expressions des groupes.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. J'appelle évidemment à voter ces crédits. Une question me taraude, toutefois : qu'en est-il de la valorisation du portefeuille de l'État ? Nous avons vécu des périodes mouvementées ces derniers temps ; est-on en mesure de donner cette information ?

M. François Pupponi. Le groupe Mouvement démocrate et Démocrates apparentés votera ces crédits, mais il faudra un jour que l'on s'interroge sur la manière dont l'État gère ses participations. Pour avoir participé à quelques commissions d'enquête parlementaires sur des opérations de privatisation, je ne suis pas sûr que l'État soit un actionnaire exemplaire. Il faudrait que le Parlement crée une structure *ad hoc* pour vérifier le comportement de l'État actionnaire.

Mme Bénédicte Peyrol. Je prends ma casquette de rapporteure spéciale de la mission *Engagements financiers de l'État* pour faire le lien avec ce que vient de dire la rapporteure spéciale, dont je partage l'avis. La logique est d'amortir la dette covid avec les 6 % de recettes en plus. Je me suis demandé si les cessions des participations de l'État pourraient également contribuer à l'amortissement de cette dette. En fait, ce n'est pas le cas. L'intersection de ces différentes missions fait naître une incompréhension et porte à confusion. Soyons clairs : c'est bien la croissance des recettes qui ira à l'amortissement de la dette.

Par ailleurs, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2020, nous avons voté à l'article 66 le conditionnement des prises de participations de l'État à des prises d'engagements en matière écologique. Un arrêté devait être publié : est-ce le cas ? Plus largement, faudrait-il conditionner les prises de participations de l'État à des engagements en matière écologique ? Quels risques cela fait-il peser sur la stratégie que l'État peut avoir en tant qu'actionnaire ?

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. Je suis d'accord avec vous, Madame Peyrol : le compte d'affectation spéciale n'a rien à voir avec une stratégie de participation de l'État. Ce n'est pas la vente de titres dans le portefeuille de l'État qui permet de dégager 1,9 milliard d'euros pour amortir la dette covid, c'est de l'argent qui transite par le budget général. Il y a donc un problème de lisibilité. Un compte d'affectation spéciale, en général, sert à traduire en actions financières des objectifs portés par le Gouvernement ; or, en l'occurrence, tel n'est pas le cas. Cette présentation était d'ailleurs biaisée depuis longtemps puisque les dividendes des titres détenus par l'État n'alimentent pas le compte d'affectation spéciale mais vont directement dans le budget général. Je maintiens donc ma proposition de les inscrire dans le compte d'affectation spéciale et de confier au Parlement le rôle de voter la part qui devra revenir dans le budget général. Cela apporterait de la lisibilité.

Concernant votre question sur l'arrêté, celui-ci n'a toujours pas été publié. Je sais qu'on ne change pas la culture de l'État aussi facilement. J'écris souvent à Bercy pour poser des questions touchant à la fois à la souveraineté et aux engagements qu'on prend sur l'écologie. Le ministre pourra répondre peut-être plus directement à cette question. En tout état de cause, le Parlement aurait intérêt à bien définir le périmètre du compte d'affectation spéciale *Participation financières de l'État*, afin que celui-ci joue vraiment le rôle pour lequel il a été créé.

Monsieur Pupponi, je suis d'accord avec vous sur l'État actionnaire. Nous sommes très en retard par rapport à d'autres parlements. Le Bundestag, qui est lui très en avance, a une véritable force de réactivité, comme il l'a démontré, en septembre 2020, quand Mme Merkel a placé 700 millions d'euros dans trois entreprises. Si, depuis l'origine, la France a apporté son aide à trois entreprises, l'Allemagne en a aidé dix-huit : nous manquons vraiment de réactivité.

Monsieur le rapporteur général, une partie du portefeuille de l'État est effectivement valorisée sur la partie cotée, mais j'imagine que votre question portait sur la partie non cotée. Permettez-moi de faire un petit peu de politique : si Aéroports de Paris avait été vendue à une société privée, elle l'aurait été à la valeur de marché, ce qui est logique ; cela aurait donc fait une grosse décote. Pour l'État, toutes les participations sont à la valeur de marché. Je vous donnerai le détail de manière précise.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Il faut absolument clarifier la question de la circulation de crédits. Cette mauvaise visibilité budgétaire est un problème pour nous.

Vous proposez de voter l'affectation dans le CAS des fruits de la croissance des participations, et de déterminer ensuite la part qui devra revenir dans le budget général de l'État. Cela me fait penser au Fonds pour l'innovation dans l'industrie, le F2I : comment fonctionnait-il, en circuit budgétaire ? En 2018, il était également doté des fruits de la croissance des participations et des cessions, notamment celles issues des privatisations votées dans la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE. Existe-t-il encore ? Quel est son bilan, même si je pense que ce n'est pas un franc succès ? Ne peut-on s'inspirer de cette méthode pour l'utilisation des crédits de ce CAS ?

Enfin, concernant ADP, c'est le serpent qui se mord la queue : on peut aussi considérer que la décote et l'importante perte de valeur, qui avaient eu lieu bien avant la crise, étaient liées aux difficultés politiques rencontrées – vous en savez quelque chose.

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. Le F2I est toujours un peu abondé par le CAS. Il y avait eu un premier transit du CAS vers ce fonds, on avait placé des actions dans le Fonds et c'est le rendement de ces actions qui était utilisé.

Article 22 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État non modifiés.

Compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce*

Article 22 et état D : *Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers*

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. J'émettrai un avis de sagesse car je ne comprends pas pourquoi nous n'avons toujours pas remboursé les 900 millions d'euros que nous devons à la Grèce.

La commission adopte les crédits du compte d'affectation spéciale Participation de la France au désendettement de la Grèce non modifiés.

Compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*

Article 22 et état D : *Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers*

Mme Valérie Rabault, rapporteure spéciale. Avis de sagesse car nous ignorons comment sera financé le déficit. Il faudra interroger le ministre sur ce point.

La commission adopte les crédits du compte de concours financiers Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics non modifiés.

Elle examine ensuite les crédits de la mission Gestion des finances publiques – Transformation et fonction publiques – Crédits non répartis (M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial de la mission Gestion des finances publiques ; Transformation et fonction publiques : Transformation publique ; M. Éric Alauzet, rapporteur spécial de la mission Transformation et fonction publiques : Fonction publique ; Crédits non répartis).

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. L'examen des crédits de ces deux missions est l'occasion de rappeler les engagements pris par la majorité en 2017 en matière de modernisation de notre action publique, pour améliorer la qualité de l'accueil des services publics, pour passer d'une culture de contrôle à une culture de confiance, pour simplifier les

démarches administratives et pour offrir un meilleur environnement de travail aux agents publics.

Les deux grandes administrations de Bercy – la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) – ont été des acteurs structurants de ces évolutions. Leurs missions ont considérablement évolué, leurs réseaux ont été revus en profondeur, les métiers ont évolué, les investissements en matière informatique ont été très conséquents. Le chemin parcouru, considérable, trouve sa traduction dans le budget pour 2022, qui apparaît comme un approfondissement des efforts réalisés depuis 2017.

Je commencerai par évoquer le budget de la mission *Gestion des finances publiques*, qui rassemble les crédits de la DGFIP, de la DGDDI et du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Les crédits en 2022 sont en recul de 1,4 % mais c'est un effet d'optique puisqu'il y a un changement de périmètre, avec le transfert de certains effectifs et de moyens vers la mission *Transformation et fonction publiques*. Cette évolution de périmètre a pour objet de renforcer la cohérence de l'organisation gouvernementale en faisant porter par la mission *Transformation et fonction publiques* l'ensemble des crédits du ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP). Cela fait suite à mes recommandations antérieures. Je me félicite qu'elles aient été suivies.

Pour la DGFIP, 2022 est la troisième année de mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Dans un contexte d'évolution profonde des différents métiers des finances publiques, le contrat crée une flexibilité qui permet à la DGFIP de bien s'adapter. Les deux grandes directions ont engagé un travail à court terme et à moyen terme pour résorber un déficit de recrutement, qui posait un vrai problème. Il y a des signes encourageants mais il est essentiel que les efforts en la matière soient poursuivis afin que la tendance se confirme dans les années à venir.

Les grands chantiers que les deux administrations poursuivent sont notamment le déploiement du nouveau réseau de proximité, dont 40 % ont été d'ores et déjà été réalisés, l'engagement au sein de réseau du réseau France services, l'extension du réseau de paiement de proximité, la poursuite du déploiement des services de gestion comptable et la préparation de la facturation électronique.

La DGDDI voit ses crédits et son schéma d'emplois augmenter un peu, de 0,5 % et de 33 équivalents temps plein (ETP). Cela correspond à un renforcement des moyens, notamment pour la mise en place du paquet TVA, la poursuite du recouvrement de certaines taxes à la DGFIP et l'approfondissement de la frontière intelligente dans le cadre du Brexit.

Les deux administrations continuent avec succès à résorber leur dette technologique, qui était considérable, et à travailler sur l'analyse et l'exploitation de la donnée, ce qui est essentiel pour les contrôles.

J'avais exprimé une recommandation sur l'amélioration des dispositifs de gestion des ressources humaines et des compétences. Il est très clair que l'évolution des missions de la DGDDI est une source d'inquiétude considérable pour les organisations syndicales. Je dois constater que cette inquiétude s'est exacerbée au cours des douze derniers mois, mettant véritablement en exergue la nécessité de redynamiser le dialogue social au sein de la DGDDI pour assurer un bon déploiement des orientations stratégiques de la direction.

J'en viens brièvement à la mission *Transformation et fonction publiques*, dont la maquette a changé. Le programme 348 porte sur la rénovation des 38 cités administratives. S'il n'y a pas de risque de dérapage budgétaire – il s'agit d'une enveloppe fixe de 1 milliard d'euros –, il y a en revanche des décalages calendaires systématiques, d'année en année. Ainsi, en 2021, sur les 266 millions d'euros de crédits de paiement demandés, moins de 10 % ont été décaissés au 31 août.

Le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) est essentiel. Il sera doté de 80 millions d'euros supplémentaires en 2022. Depuis sa création, il aura délivré 682 millions d'euros de cofinancement. C'est un outil interministériel remarquable au service de la transformation publique. Il convient de le pérenniser et d'en optimiser le ciblage.

Le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) disparaît dans le cadre de la réorganisation, étant intégré dans le programme 148 *Fonction publique*. Cela me paraît être une bonne mesure.

Enfin, le programme 352 *Innovation et transformation numérique*, placée sous l'égide de la direction interministérielle du numérique (DINUM), et dont les crédits sont relativement modestes, comprend plusieurs orientations visant à faire émerger des produits numériques innovants par les agents publics.

Pour conclure, le budget pour 2022 contribuera à promouvoir la transformation de l'action publique que nos citoyens réclament. Je donne donc un avis favorable à l'adoption des crédits des deux missions.

M. Éric Alauzet, rapporteur spécial. La crise sanitaire a mis en lumière le rôle essentiel de nos agents publics qui ont joué un rôle fondamental dans la préservation de notre unité sociale. Cela est vrai pour la fonction publique hospitalière, les enseignants, les fonctionnaires territoriaux ou les agents des préfetures. Je tiens à leur rendre hommage.

La question de l'attractivité était essentielle avant la crise, elle l'est encore plus aujourd'hui. C'est pourquoi il est fondamental de poursuivre les réformes. Moderniser la fonction publique, c'est garantir la sécurité des agents publics, offrir des perspectives de carrière dynamique et les préparer à affronter les enjeux du XXI^e siècle. Moderniser la fonction publique, c'est aussi former la nouvelle génération de fonctionnaires, plus éclectique mais liée par une culture commune.

Cette année, le projet de loi de finances pour 2022 consacre l'ensemble des réformes portées par le ministère de la transformation et de la fonction publiques. En conséquence, son périmètre d'action est modifié pour mieux englober les moyens du ministère. Ainsi, 297 millions d'euros en autorisations d'engagement et 288 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus, soit une augmentation respective de 9 % et de 8,5 % par rapport à la loi de finances de 2021.

Concernant la formation des fonctionnaires, les crédits affectés augmentent et retracent l'évolution du schéma directeur de la formation professionnelle pour la période 2021-2023. En ce sens, je salue la création du réseau des Prépas Talents et des Bourses Talents qui répondent à la priorité de favoriser l'égalité des chances pour accéder à certaines écoles du service public. De surcroît, les formations initiale et continue des fonctionnaires sont enrichies par la création de modules consacrés aux enjeux de la transition écologique, qui devraient permettre aux agents

publics d'intégrer les pratiques vertueuses de la conception à l'exécution des politiques publiques.

Par ailleurs, l'action sociale interministérielle, qui bénéficie à 11 000 agents, a été revalorisée. Cette année encore, ses crédits augmentent de 60 % par rapport à la loi de finances de 2021 et s'élèvent à 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Je salue l'effort budgétaire consacré à l'aide à l'installation aux personnels d'État (AIPE) qui sert une politique de sécurité et de mobilité.

Enfin, ce PLF voit la naissance d'un fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines qui participe à hauteur de 20 millions d'euros au co-financement de projets inscrits dans les plans ministériels de transformation pour accompagner les mobilités fonctionnelles ou géographiques, au sein de la fonction publique ou vers le secteur privé.

Je souhaite à présent souligner trois points précis.

Tout d'abord, si des politiques concrètes sont menées en ce sens, il est urgent que l'ensemble des agents prennent mieux en compte la problématique écologique. Il serait profitable d'approfondir les initiatives ministérielles existantes, mettre en valeur les innovations portées par les agents et placer ces questions au cœur du dialogue social. Je vous proposerai un amendement pour créer un fonds d'innovation écologique doté de 1 million d'euros.

Je me réjouis également des engagements pris pour améliorer le recours aux prestations de l'action sociale interministérielle, à l'instar du lancement d'une campagne interministérielle de ciblage des publics ainsi que de la simplification et de la dématérialisation administrative. J'encourage les réflexions menées pour élargir les catégories éligibles aux aides, notamment autour de la question du seuil d'éligibilité puisqu'aujourd'hui, seuls les personnels de catégorie C sont concernés alors qu'ils ne sont les moins représentés.

S'agissant, enfin, de la réforme de la protection sociale complémentaire, synonyme de progrès social. Contrairement au volet prévoyance, la réforme du volet santé est bien avancée et les dispositions négociées représentent une novation appréciable pour les agents publics, dont le pouvoir d'achat augmente. Pour la première fois, l'État employeur sera tenu de financer à hauteur de 50 % la complémentaire santé de ses salariés. Toutefois, il est essentiel de s'assurer que le cadre juridique social déployé s'inscrira bien dans une logique de protection du mieux-disant.

Quant à la mission *Crédits non répartis*, comme en 2021, rien n'est à signaler pour la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. En revanche, la dotation de provision relative aux rémunérations publiques augmente significativement en 2022 pour atteindre 323,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les mesures annoncées dans le cadre du rendez-vous salarial 2021, qui tendent notamment à relever le pouvoir d'achat des bas salaires, y sont intégrées.

Ces mesures témoignent de la volonté de moderniser la fonction publique, pour nos agents publics et nos concitoyens. Aussi, je vous invite à adopter les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques* ainsi que ceux de la mission *Crédits non répartis*.

Mission Gestion des finances publiques.

Article 20 et État B : Crédits du budget général

La commission adopte les crédits de la mission Gestion des finances publiques non modifiés.

Mission Transformation et fonction publiques.

Article 20 et État B : Crédits du budget général

Amendement II-CF1074 du rapporteur spécial.

M. Éric Alauzet, rapporteur special. Il s'agit de créer un fonds d'innovation technologique qui permettrait à chaque agent public de concrétiser des projets vertueux au service de la transition écologique sur son lieu de travail. En identifiant et en répertoriant les initiatives lancées au niveau local, ce levier permettrait de pallier le manque de visibilité des actions ministérielles et contribuerait à créer une culture commune interministérielle. Il est proposé de le financer à hauteur de 990 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La commission adopte l'amendement.

Mme Cendra Motin, présidente. Nous passons aux expressions des groupes.

M. François Pupponi. La Cour des comptes avait critiqué le fonctionnement du *back office* de la Direction générale des finances publiques pour son manque d'efficacité. Trois ans après, où en sommes-nous ? Les investissements ont-ils été suffisants ?

Par ailleurs, des missions fiscales de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont été transférées à la DGFIP pour recentrer les douanes sur le cœur de leur métier. Le budget alloué aux douanes à cette fin leur permet-il de remplir pleinement leur rôle ?

M. Jean-Louis Bricout. La baisse des personnels de la DGFIP est à mettre en parallèle avec la restructuration du réseau des finances publiques et les moyens qui seront alloués pour permettre le maintien de la relation de proximité avec les usagers, les entreprises, les établissements publics, sans parler du transfert des activités des douanes.

Malheureusement, la qualité du service n'est pas toujours au rendez-vous. On pouvait s'y attendre, après avoir autant réduit les effectifs. Dans ma circonscription, une entreprise attend encore le règlement des factures qu'elle a adressées aux collectivités ! Nos PME ne peuvent supporter une telle situation. Elles finiront par ne plus vouloir travailler pour les collectivités locales. Les appels d'offres recevront de moins en moins de réponses et les prestations seront de moins en moins bonnes.

Par ailleurs, certains personnels sont détachés pour assurer des permanences dans les maisons France services et accomplir les missions de proximité, afin de tenir les engagements pris auprès des élus. Pour combien de temps ? Ce mode de fonctionnement n'est pas tenable, ni pour la DGFIP ni pour les maisons France services.

Enfin, réaliser des économies sur la lutte contre la fraude fiscale au lendemain des *Paradise papers* et autres révélations est indécent. Vous ignorez à présent les *Pandora papers* ! On parle pourtant de 8 000 milliards d'euros chaque année de manque à gagner dans le monde, dont des centaines pour la France, ce qui est cent fois supérieur aux chiffres de la fraude fiscale. Quelles mesures comptez-vous prendre ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Le transfert des recouvrements de la DGDDI à la DGFIP se poursuit-il ?

Concernant la déconcentration de proximité de la DGFIP, le coût en a-t-il été évalué ?

Pour ce qui est du programme 348, quel bilan pouvons-nous dresser de la rénovation des cités administratives dans l'objectif d'améliorer leur performance énergétique, notamment pour ce qui est des délais de livraison ?

Quant au programme 349, *Fonds pour la transformation de l'action publique*, la hausse de ses crédits, malgré la crise sanitaire, témoigne de la volonté du Gouvernement de poursuivre la transformation des métiers de l'administration. L'amélioration de la qualité des services publics, la modernisation de l'environnement de travail des agents publics et la maîtrise de la dépense publique restent les priorités de cette majorité.

Mme Cendra Motin, présidente. La consommation des crédits de l'action sociale interministérielle est toujours aussi lente. Avez-vous abordé le sujet avec les organisations syndicales ? Comment dynamiser ces fonds ?

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. Le transfert du recouvrement des taxes devrait se poursuivre jusqu'en 2024. Les chiffres suivent l'activité économique : ils ont baissé du fait de la crise sanitaire avant de remonter à la suite de la relance.

Les échanges et les négociations entre DGFIP et la DGDDI ont été nombreux pour organiser le transfert d'emplois et de moyens. Cette discussion était en cours lors du printemps de l'évaluation mais elle semble avoir abouti aujourd'hui, pour ce qui est des taxes dont le recouvrement a été transféré, du moins. Il est important que le Parlement continue à veiller à ce que le transfert de moyens soit proportionnel aux nouveaux besoins de la DGFIP.

Pour ce qui est de l'investissement en informatique, la crise a eu un effet bénéfique puisqu'elle a accéléré le mouvement au sein de ces deux administrations. Plusieurs projets sont en cours, en particulier pour l'analyse des grosses données. Les budgets ont été augmentés et nous devons maintenir ce rythme, d'autant plus que la DGFIP se modernise très rapidement.

Concernant la fraude fiscale, les crédits n'ont pas diminué, au contraire. Un investissement considérable a permis de relever les moyens dédiés à la lutte contre la fraude fiscale. Les encaissements ont légèrement baissé en 2020 à la suite de la crise sanitaire. Nous devons renforcer la coopération entre TRACFIN, la direction de la législation fiscale et la DGFIP, notamment pour identifier les dispositions législatives qui seraient utilisées dans les montages fiscaux. Le Gouvernement a annoncé, à la suite des *Paradise papers*, que des poursuites seraient engagées mais rappelons que la lutte contre la fraude fiscale est le travail

quotidien de la DGFIP. Elle ne s’y attaque pas seulement lorsqu’un scandale éclate ! Elle mène ses enquêtes en parallèle du travail des journalistes.

Quant au réseau de proximité, les moyens ne sont pas réduits mais nous devons veiller à ce que les métiers conservent leur attractivité. Nous avons du mal à recruter. Cette année, pour la première fois, la situation évolue mais nous devons restaurer l’attractivité de certains métiers sinon, de véritables problèmes pourraient se poser à l’avenir.

M. Éric Alauzet, rapporteur spécial. Madame la présidente, la crise sanitaire et le confinement expliquent que nos concitoyens aient moins recouru au dispositif du chèque emploi service universel (CESU) en 2020. Cela étant, nous ne devons pas nier l’existence de problèmes structurels. Tout d’abord, les dispositifs ne sont pas toujours connus et nous devons mener des campagnes d’information autour de ces aides. Ensuite, les seuils étant assez bas, seuls les personnels de catégorie C sont concernés, alors que l’administration compte un grand nombre de personnels de catégorie B.

S’agissant de la fraude fiscale, rappelons qu’une baisse globale des moyens ne signifie pas que ceux dédiés à la lutte contre la fraude fiscale diminuent. Au contraire ! De surcroît, les moyens ne se mesurent pas qu’en termes de moyens humains. Les moyens techniques sont essentiels, en particulier les moyens digitaux. Le sujet reste difficile à traiter. La majorité précédente avait pris des mesures dans le bon sens. Nous continuons à progresser mais le cadre européen et international est décisif. Ne croyez pas qu’un superman à la tête de l’État français trouverait la solution.

Quant aux montants que vous citez, je vous invite à revoir les chiffres et à ne pas laisser penser que si nous mettions fin, d’un coup de baguette magique, au fléau de la fraude fiscale, nous réglions tous nos problèmes budgétaires. Soyons sérieux !

Surtout, d’autres mesures sont prises. Citons le taux minimal d’imposition discuté à l’échelon européen. Le président américain, Joe Biden, se voulait plus offensif mais a finalement dû renoncer au taux de 21 % pour se ranger aux propositions européennes. Le problème n’est pas aussi simple à résoudre que d’aucuns voudraient le faire croire.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Transformation et fonctions publiques **modifiés**.*

Mission Crédits non répartis.

Article 20 et État B : Crédits du budget général

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

*Elle examine ensuite les crédits de la mission **Compte spécial** Gestion du patrimoine immobilier de l’État (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial).*

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Le compte d’affectation spéciale (CAS) pour la gestion du patrimoine immobilier de l’État mutualise les recettes qui proviennent de ventes de biens immobiliers de l’État afin de financer des acquisitions et des opérations importantes dites du propriétaire.

Dans le projet de loi de finances, les recettes du CAS sont évaluées à 370 millions d’euros en 2022, dont les trois quarts devraient provenir du produit des cessions. Le quart

restant correspond aux recettes issues des redevances et des loyers. Cette estimation est identique à celle de l'an dernier en raison du report de projets de cession inaboutis en 2021 et de la difficulté d'anticiper avec précision quels biens seront vendus, la date de leur cession et le montant des recettes.

Pour ce qui est des dépenses, il est demandé des crédits de paiement à hauteur de 420 millions d'euros et des autorisations d'engagement d'un montant de 370 millions d'euros. En conséquence, un solde négatif de 50 millions d'euros est anticipé pour le CAS, ce qui impliquera de puiser dans sa trésorerie. Au 1^{er} janvier 2021, celle-ci s'élevait encore à 785 millions d'euros.

Les dépenses du CAS sont portées par le programme *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, le seul à être abondé puisque le CAS ne contribue plus au désendettement de l'État depuis que le législateur en a décidé ainsi en loi de finances pour 2017.

Les dépenses annoncées sont en hausse par rapport aux prévisions de la loi de finances de 2021. En autorisations d'engagement, 85 millions d'euros supplémentaires sont demandés. En crédits de paiement, ce sont 145 millions d'euros de plus. Ceci s'explique par le montant et le nombre des opérations structurantes programmées, c'est-à-dire les projets d'acquisitions, de constructions, d'agrandissement ou de remise à neuf.

Le CAS participera ainsi à plusieurs grands projets immobiliers comme le Quai d'Orsay 21 afin de rénover le site historique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le site de Saclay pour créer un pôle d'excellence scientifique de dimension internationale regroupant les organismes de recherche, les grandes écoles, les universités et des entreprises privées, le projet de Saint-Mandé du ministère de la transition écologique pour restructurer les locaux qui accueillent les opérateurs IGN (Institut national de l'information géographique et forestière), Météo France ou le service hydrographique et océanographique de la marine, la construction de la cité du renseignement à Saint-Ouen pour le ministère de l'intérieur, l'achat d'une parcelle dans le futur centre hospitalier universitaire (CHU) Grand Paris-Nord, CHU de dernière génération et d'envergure internationale qui remplacera notamment les hôpitaux Bichat et Beaujon.

Si je me réjouis du rôle joué par le CAS dans ces grands projets immobiliers, je m'inquiète des conséquences sur sa pérennité dans les prochaines années. On peut en effet s'interroger sur l'utilité de certains grands chantiers ministériels, cofinancés par le CAS, qui n'ont pas été révisés à l'aune du développement du télétravail et de la déconcentration administrative dans les territoires, comme le Quai d'Orsay 21.

Ainsi, malgré le rôle qui lui est confié, le CAS n'occupe qu'un rôle marginal dans la politique immobilière de l'État, qui reste portée par les programmes ministériels, y compris pour les dépenses importantes dites du propriétaire.

Il suffit de le comparer au poids du programme *Rénovation des cités administratives*, dont le budget demandé pour 2022 est de 266 millions d'euros sur une enveloppe pluriannuelle de 1 milliard d'euros ou encore le plan de relance au travers de son volet dédié à la rénovation énergétique des bâtiments publics de 2,7 milliards d'euros.

Cette situation est due à l'étroitesse des recettes du CAS qui repose sur une mutualisation des produits des cessions. C'est pourquoi il me semble nécessaire de diversifier ses sources de financement par le biais de valorisations alternatives des biens immobiliers

appartenant au domaine. Je ne partage pas les recommandations du rapport Rebsamen relatif à la relance durable de la construction de logements, qui compromettraient encore davantage les recettes du CAS en lui faisant supporter le poids d'une péréquation, voire d'une compensation des pertes de recettes consécutives à l'application de la décote « Duflot » pour les administrations occupantes. J'avais contribué dès 2018 à réformer cette décote pour corriger les effets d'aubaine qu'elle créait.

Quant à la pénurie des matériaux et la hausse des prix des matières premières, cette situation fait craindre un dérapage des projets immobiliers de l'État, à commencer par ceux financés par le CAS mais aussi ceux retenus dans le cadre de l'appel d'offres du plan de relance.

Plus généralement, je m'inquiète de la capacité des entreprises, notamment des PME, à répondre à la demande de l'État dans ce contexte.

En conclusion, je vous invite à adopter les crédits de ce compte spécial.

Mme Cendra Motin, présidente. Je partage une partie de vos inquiétudes.

Nous passons aux expressions des groupes.

M. François Pupponi. Je salue le travail du rapporteur spécial, et je vais dans le même sens que lui à propos de la loi Duflot et de cette chimère des gouvernements successifs qui veulent libérer le foncier de l'État pour permettre la construction de logements : cela ne fonctionne pas. Les conditions financières sont souvent très problématiques. Quand on fait quelques logements sociaux dans des immeubles de luxe des beaux quartiers parisiens, le coût est exorbitant – 80 000 ou 100 000 euros par logement. L'État n'aurait-il pas plutôt intérêt à vendre ces immeubles pour pouvoir construire des logements sociaux moins chers et plus nombreux ? Il faudrait vraiment faire une étude. Néanmoins, nous voterons ces crédits.

M. Jean-Louis Bricout. J'aimerais savoir où on en est en matière d'accessibilité. Le monde du handicap me paraît un peu oublié, y compris par les collectivités et par l'État.

M. Éric Coquerel. Je salue à mon tour le travail toujours efficace et sérieux du rapporteur spécial, même si nous ne sommes pas systématiquement sur la même ligne, et je suis assez d'accord avec la remarque de François Pupponi.

Les crédits dédiés à l'entretien des bâtiments doivent augmenter de 50 %, mais cela ne me paraît pas suffisant compte tenu de l'état d'insalubrité de certains bâtiments du service public. Je pense, par exemple, au tribunal de Cusset dans l'Allier, dont le bâtiment a été jugé « délabré, exigü, souillé par les pigeons », au tribunal de Créteil, à propos duquel *Le Monde* parlait de « dépôt de la honte » en 2008, ou au tribunal de Cayenne, à la « charpente en mauvais état, [au] plafond [qui] risque de s'effondrer [et au] système d'alarme inopérant à certains endroits ».

Par ailleurs, je réitère mon opposition au projet Bichat-Beaujon : on devrait rénover ces deux hôpitaux au lieu d'en construire un grand à deux cents ou trois cents mètres, avec moins de lits que les deux précédents réunis. Du reste, Bichat est en réalité bien mieux situé que le nouvel hôpital, en plein centre urbain.

Mme Bénédicte Peyrol. Nous avons bien conscience de la situation du tribunal de Cusset. C'est pour cette raison qu'une cité judiciaire sera construite dans le cadre de la loi de programmation pour la justice. Elle sera implantée dans une friche dépolluée grâce à des crédits

du plan de relance. Les locaux actuels sont très exigus : les professionnels et les justiciables le savent bien.

Les dépenses du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* font l'objet pour la première année d'une cotation dans le « budget vert ». Nous en avons parlé l'an dernier, et il faut saluer l'avancée réalisée, car elle a demandé un travail considérable aux services de l'État.

Mme Cendra Motin, présidente. Merci pour cette précision importante. L'enjeu des pratiques de l'État est très fort, notamment au niveau environnemental.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. La décote Duflot pouvait être une idée séduisante, mais on constate que le dispositif ne fonctionne qu'assez peu. Pour les 138 logements sociaux réalisés cette année, le coût est d'à peu près 45 000 euros par logement. La question de la rénovation ou de la construction de logements neufs se pose vraiment. La rénovation de certains sites coûte trois ou quatre fois plus cher que du neuf.

Il faut faire attention en ce qui concerne la mixité. J'ai visité des sites, notamment à Bordeaux, où la cohabitation était un peu compliquée : les différences m'ont personnellement choqué. Il faut essayer de respecter tout le monde.

La décote Duflot manque aussi de transparence. C'est pourtant de l'argent public, et des recettes en moins.

S'agissant de l'accessibilité, 90 millions d'euros sont prévus, ce qui représente 24 % des dépenses du CAS. Nous avons assez peu de visibilité en ce qui concerne la répartition.

J'ai toujours plaisir à travailler et à débattre avec vous, monsieur Coquerel. Vous avez parfaitement raison au sujet de la situation de certains biens. L'entretien et la rénovation du patrimoine sont des questions fondamentales. Ce qu'on n'entretient pas dépérit et représente des coûts futurs. Le plan de relance permet d'affecter des crédits à des rénovations importantes. C'est intéressant, mais il faudra faire des choix et ne pas se tromper. J'ai parlé de l'opération Quai d'Orsay 21 : on peut s'interroger sur la présence de certains services en plein Paris, dans un immobilier qui coûte cher. Il s'agit de lieux emblématiques, certes, mais il faut une politique de vérité sur les choix d'implantation.

Je n'entrerais pas dans le débat concernant les hôpitaux Bichat et Beaujon.

Je m'inquiète un peu de la pérennité du CAS, notamment en ce qui concerne les produits de cessions. Il faut vraiment faire évoluer les recettes – je pense notamment aux nouvelles modalités de valorisation du patrimoine immobilier. J'en parle depuis des années, et je vois que les choses commencent à changer. Je tiens en particulier à saluer le travail remarquable d'inventaire de la DIE.

Article 22 et état D

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

Elle examine ensuite les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions (M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial).

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial. Je vous remercie d'être venus aussi nombreux, cette année encore, pour l'examen de ces crédits.

(Sourires)

Je commencerai par le compte d'affectation spéciale *Pensions*, le « CAS *Pensions* » dont le poids budgétaire est plus important que celui de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Les crédits du CAS *Pensions* s'élèveront à 60,98 milliards d'euros en 2022, ce qui représente une hausse de 1,2 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Le rythme d'augmentation est légèrement supérieur à celui de l'année dernière – il était alors de 1,08 % – mais il se situe dans la moyenne des années 2013-2021.

Les dépenses les plus dynamiques sont celles des pensions civiles et militaires, qui représentent 94 % des dépenses du compte d'affectation spéciale. Elles atteindront 57,58 milliards d'euros. La progression est de 1,5 % par rapport à 2021. Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation de la pension moyenne des nouveaux pensionnés.

Les crédits destinés aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État s'élèveront à 1,93 milliard d'euros en 2022. Ces crédits diminuent légèrement, de 0,3 %, par rapport à l'exercice précédent. En toute logique, cette évolution suit la baisse du nombre de pensionnés.

Les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre subissent une baisse plus importante, de 5,4 %, également en raison de la baisse naturelle du nombre de bénéficiaires. Le montant des crédits prévus pour 2022 est de 1,46 milliard d'euros.

La prévision de recettes pour le CAS *Pensions* est de 61,2 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 0,4 % par rapport à 2021. Les recettes constituent un enjeu majeur, dans la mesure où la LOLF, la loi relative aux lois de finances, interdit que le CAS soit déficitaire à quelque moment que ce soit.

Compte tenu du montant prévisionnel des recettes et des dépenses, le CAS *Pensions* devrait présenter en 2022 un solde excédentaire de 261 millions d'euros. Ce solde est en net recul par rapport aux 759 millions d'euros de 2021, et plus encore par rapport au 1,4 milliard d'euros de 2020. La diminution du solde résulte, d'une part, de l'augmentation de la pension moyenne et, d'autre part, de la stagnation des rémunérations ainsi que du nombre de fonctionnaires, qui contraint la progression des recettes.

Le solde cumulé du CAS, qui constitue une réserve de trésorerie pour couvrir les dépenses, devrait s'élever à 9,7 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2021, et il devrait peu augmenter en 2022. Toutefois, à ce stade, les dépenses du CAS demeurent parfaitement soutenables.

J'en viens aux crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, qui finance certains régimes spéciaux dont le déséquilibre impose une intervention de l'État.

En 2022, cette mission sera dotée de 6,06 milliards d'euros. Les crédits seront en baisse de 1,5 % par rapport à la loi de finances pour 2021.

La prévision pour les transferts aux régimes sociaux et de retraite des transports terrestres est de 4,19 milliards d'euros pour 2022, ce qui représente une très légère baisse, de 0,2 %. La réduction des dépenses concourant au régime de retraite du personnel de la SNCF, de 0,5 %, sera partiellement compensée par une augmentation de 2 % des crédits destinés au régime de retraite du personnel de la RATP.

S'agissant du régime de retraite et de sécurité sociale des marins, le projet de loi de finances porte les crédits du programme 197 à 791 millions d'euros, ce qui constitue une diminution de 2,3 % par rapport à 2021. Les moyens de fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) seront maintenus à leur niveau actuel, grâce à une subvention de l'État de 10,2 millions d'euros.

En ce qui concerne le programme 195, qui ne rassemble que des régimes éteints, dont celui de la Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes, la SEITA, et celui de l'ORTF, l'Office de radiodiffusion-télévision française, les crédits diminueront de 6 %, pour tomber à 1,08 milliard d'euros.

L'évolution des dépenses prévues pour 2022 n'appelle pas de remarques particulières de ma part. Je vous invite à voter en faveur des crédits du CAS *Pensions* et de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Article 20 et état B

Amendement II-CF256 de M. Xavier Paluszkiwicz.

M. Xavier Paluszkiwicz. Nous ne sommes effectivement pas nombreux ce matin, monsieur le rapporteur spécial, mais les meilleurs ne sont-ils pas là ?

(Sourires)

Mon amendement vise à augmenter de 6 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de l'action 01, *Versements au Fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines* du programme 195, afin de continuer à répondre au besoin de trésorerie du régime des mines. En 2021, ce régime devrait compter environ 220 000 pensionnés, ce qui représente une baisse de 4,1 % par rapport aux prévisions de 2020, dont un peu plus de 111 000 pensionnés de droit direct pour seulement 1 080 cotisants – la baisse est de près de 8 %.

Dans le but de maintenir le niveau de vie des bénéficiaires de la retraite minière et à la suite du suivi rapproché dont les demandes d'aides et la consommation budgétaire ont fait l'objet en 2020 et 2021, mon amendement permettra des mesures correctrices reposant sur une augmentation du plafond.

Gage oblige, je propose de supprimer des crédits équivalents au sein du programme 197.

Mme Cendra Motin, présidente. On voit bien à quel point vous vous souciez des mineurs de votre territoire.

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial. Nous connaissons tous, monsieur Paluszkiwicz, votre attachement à votre territoire. Ce n'est pas la première année que vous déposez un tel amendement. Il me paraît satisfait compte tenu des compensations déjà

prévues, mais nous pourrions travailler ensemble, et avec Bercy, d'ici à la séance. Plutôt que d'émettre un avis défavorable, je vous propose de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

Mme Cendra Motin, présidente. Nous passons aux expressions des groupes.

M. Jean-Louis Bricout. La mission budgétaire concerne les régimes spéciaux de retraite des cheminots, des marins et des anciens mineurs, dont on peut dire qu'ils reviennent de loin. Les crédits sont en baisse de 17 millions d'euros pour les retraites des cheminots de la SNCF et de 64 millions d'euros pour les retraites des mineurs. Ce n'est pas très surprenant car il ne peut y avoir que des sorties de ces régimes, depuis 2020 pour les cheminots et depuis 1980 pour les mineurs. J'aurais néanmoins apprécié d'avoir des informations sur le niveau des pensions, comme nous en avons pour les marins : depuis 2017, la pension moyenne a baissé de 6 % compte tenu de l'inflation. Dans ce cadre, la baisse de la subvention pour charges de service public de l'ENIM, d'un peu plus de 18 millions d'euros, est difficilement compréhensible. Comment voyez-vous l'avenir de ces équilibres financiers ? Les réserves baissant sérieusement, quelle sera la trajectoire pour les années à venir et quelles pourraient être les décisions futures ?

M. Éric Coquerel. Les régimes dits spéciaux étant encore dans le viseur, je tiens à dire que nous nous opposons à la réforme des retraites envisagée. Quand on parle des régimes spéciaux, il ne faut pas oublier la pénibilité des conditions de travail. Les agents de la SNCF et de la RATP ont notamment été en première ligne face au covid. Leurs missions et leurs métiers nécessitent qu'ils puissent partir à la retraite plus tôt.

M. Olivier Damaisin, rapporteur spécial. Ce sont effectivement des régimes éteints : il n'y a plus d'actifs, et il ne reste plus que des retraités. L'écart se creuse donc.

Il me paraît délicat de me positionner sur la question des régimes spéciaux, mais je comprends votre interrogation.

Si nous arrivions à assurer un minimum de 1 000 euros pour chaque retraité, cela serait déjà un bon début. Nous avons déjà fait du bon travail, à l'unanimité, pour les retraités agricoles – les chefs d'exploitation à carrière complète ou les conjoints collaborateurs.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite **non modifiés**.*

Compte d'affectation spéciale Pensions

Article 22 et état D

*La commission **adopte** les crédits du compte d'affectation spéciale Pensions **non modifiés**.*

*

* *

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

Réunion du vendredi 22 octobre à 9 heures 30

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Jean-Louis Bricout, M. Olivier Damaisin, M. Alexandre Holroyd, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Bénédicte Peyrol, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Laurent Saint-Martin

Excusés. - M. Damien Abad, Mme Frédérique Lardet, M. Marc Le Fur, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth