

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^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 finances pour 2023 (n° 273) (M. Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général) ; examen et vote sur les crédits des missions :
- *Pouvoirs publics* (Mme Marianne MAXIMI, rapporteure spéciale)..... 2
- *Gestion des finances publiques* (M. Louis MARGUERITTE, rapporteur spécial) : 7
- *Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale* (Mme Charlotte LEDUC, rapporteure spéciale)
- *Transformation et fonction publiques ; Crédits non répartis* (Mme Sophie ERRANTE, rapporteure spéciale)... 20
- présences en réunion..... 26

Mercredi

26 octobre 2022

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023 (n° 273).

Mission Pouvoirs publics (Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale).

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Il me revient de vous présenter les crédits de la mission *Pouvoirs publics* tels qu'établis par le projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

Il s'agit là d'un exercice d'équilibriste, puisque nous traitons des dotations des pouvoirs publics constitutionnels. D'un côté, la séparation des pouvoirs se traduit par un principe d'autonomie quant à l'utilisation de leurs dotations – il n'existe pas d'indicateurs de performance. Ce sont les autorités elles-mêmes qui demandent leurs crédits au Gouvernement, après avoir établi leur budget. De l'autre côté, le vote des parlementaires sur le budget de ces institutions justifie de s'y intéresser, d'autant plus que ce sont des données publiques, accessibles aux citoyens. Notre travail contribue au renforcement de la transparence et à l'information de tous.

Cette année, les crédits devraient progresser de 2,76 %. Toutes les dotations, sauf celles de la Cour de justice de la République et du Conseil constitutionnel, sont en augmentation.

La dotation de la présidence de la République est portée à 110,5 millions d'euros, ce qui correspond à une progression de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, la plus importante de toute la mission. Le budget prévisionnel s'établit à 114,4 millions d'euros, en augmentation de 4,7 %. Le prélèvement sur disponibilités s'élèverait à 2,4 millions d'euros.

« Le contexte inflationniste » ainsi que des « mesures structurelles affectant les dépenses de personnel » sont invoqués à l'appui de cette augmentation de la dotation, lesdites dépenses de personnel représentant le premier poste de dépenses. L'enveloppe relative au fonctionnement est également en hausse, « en raison de la reprise intense de l'activité ainsi que des effets notables de l'inflation ». Les crédits pour les déplacements présidentiels augmentent de 6,7 %. Je m'étonne des arguments employés quand on sait ce qui est répondu à d'autres institutions et collectivités qui invoquent les mêmes facteurs externes pour obtenir des crédits supplémentaires !

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel s'élève à 13,3 millions d'euros, soit une baisse de 16,71 % par rapport à 2022, année où le Conseil a exercé ses activités de juge électoral.

La dotation demandée par la Cour de justice de la République reste inchangée, soit 984 000 euros. On connaît pourtant son actualité chargée.

Conformément à l'usage républicain, je présenterai la situation du Sénat sans entrer dans le détail. Sa dotation est en hausse de 2,28 %, les élections sénatoriales prévues en 2023 se traduisant par une augmentation des charges de fonctionnement.

S'agissant de l'Assemblée nationale, la dotation demandée est en hausse pour la deuxième année consécutive, après quinze ans de non-réévaluation. Son montant s'établit à 571 millions d'euros, soit une augmentation de 3,35 % par rapport à 2022. Le budget prévisionnel total pour 2023 est de 599,6 millions d'euros, en retrait de 1,5 % du fait du pic de

dépenses lié au renouvellement de l'Assemblée en 2022. Si l'on compare à l'exécution de 2021, les dépenses prévues pour 2023 sont en hausse de 7,5 %. Le prélèvement sur recettes s'établirait à 1,9 million d'euros.

La dotation demandée traduit un rattrapage indispensable au regard de la progression de l'inflation et de divers coûts de fonctionnement, la dotation ayant été gelée en 2007, réduite à 517,9 millions d'euros en 2012, puis étant restée inchangée jusqu'en 2022.

Les crédits pour charges parlementaires baissent de 2,8 % par rapport au montant prévisionnel pour 2022, en raison des dépenses exceptionnelles liées au renouvellement de l'Assemblée.

Les charges de personnel devraient en revanche connaître une augmentation de 4,3 % du fait de la progression de 35,2 % du coût des personnels contractuels. L'effectif prévisionnel pour 2023 est de 858 fonctionnaires et 419 agents contractuels.

J'ai demandé aux questeurs des informations supplémentaires sur la sous-traitance, les contrats passés auprès d'entreprises extérieures, les opérations externalisées et le recours aux contrats précaires, telles les missions d'intérim. Je n'ai pas été convaincue par les réponses qui m'ont été apportées.

Je vous invite à rejeter les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Article 27 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF898 de M. Thomas Portes.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Il s'agit de transférer 5 millions de la présidence de la République à l'Assemblée nationale. Avis favorable.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Afin d'éviter toute polémique, si les crédits pour les déplacements présidentiels sont en hausse d'un million d'euros, c'est sous l'effet de trois facteurs : l'inflation, le taux de change avec le dollar et l'accroissement de l'activité diplomatique du fait de la guerre en Ukraine. Je pense que chacun peut le comprendre.

La commission rejette l'amendement II-CF898.

Amendement II-CF1147 de Mme Marietta Karamanli.

M. Mickaël Bouloux (SOC). Si le budget de l'Élysée augmente confortablement, le Conseil constitutionnel voit sa dotation diminuer. Nous proposons donc de transférer des crédits du premier vers le second, à hauteur de 10 459 700 euros.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. On note en effet une augmentation très nette du nombre des décisions prises par le Conseil constitutionnel: 149 décisions en 2021, contre 41 en 2000. Il serait normal que les crédits augmentent en conséquence. Avis favorable.

Mme Patricia Lemoine (RE). Vous oubliez de préciser, madame la rapporteure spéciale, que le Conseil constitutionnel dispose de liquidités importantes.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Le budget de la présidence de la République est supérieur de 6 millions à ce qu'il était en 2017. À l'inverse, les crédits du Conseil

constitutionnel diminuent alors qu'il assume des missions supplémentaires depuis la réforme constitutionnelle de 2008.

La commission rejette l'amendement II-CF1147.

Amendement II-CF1065 de Mme Marianne Maximi.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à retirer 15 millions à la présidence de la République pour créer un nouveau programme dédié à l'augmentation des salaires des sous-traitants des institutions des pouvoirs publics. À travers cette proposition, je souhaite appeler votre attention sur la rémunération des personnels embauchés par des entreprises extérieures, notamment à l'Assemblée nationale, mais aussi à la présidence de la République, en particulier pour ce qui concerne les entreprises de nettoyage et d'entretien : les salaires sont nettement insuffisants au regard de l'importance de leur tâche et de la pénibilité des métiers. Nos institutions doivent être exemplaires en matière de salaire et de conditions de travail.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Le marché en question a été conclu, sauf erreur, en décembre 2019, et il me semble que toutes les garanties ont été prises pour répondre aux exigences évoquées par Mme Maximi, aussi bien en matière de formation des salariés que d'horaires et de salaire. Il ne me paraît donc pas nécessaire de revoir à la baisse les crédits de la présidence de la République à cette fin.

J'y insiste : 6 millions d'euros depuis 2017, c'est une progression somme toute assez raisonnable par rapport à d'autres programmes. On peut le saluer, et cela quoi qu'on pense du Président de la République. On peut aussi se réjouir que, depuis le président Sarkozy, on puisse examiner dans le détail les crédits de la présidence de la République.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Quelles que soient les clauses qui figurent dans les contrats, je pense qu'il existe un large consensus parmi nous pour estimer que les salaires des sous-traitants des institutions publiques sont trop faibles. Quant à affirmer qu'un budget en progression de 6 millions est le signe de la sobriété des dépenses de la présidence de la République, je trouve cela assez choquant. J'avais cru comprendre que c'était la fin de l'abondance...

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Les arguments donnés par la présidence de la République lors des auditions pourraient être entendus s'ils bénéficiaient aussi aux collectivités territoriales et aux autres secteurs qui demandent un soutien financier. L'Élysée étant chauffé au fioul, il est logique que la facture augmente. Mais il y a un décalage entre l'aide accordée à la présidence de la République et le refus adressé aux collectivités qui se trouvent dans la même situation : pour compenser l'inflation dans la même proportion, il aurait fallu leur donner 1,25 milliard d'euros.

La commission rejette l'amendement II-CF1065.

Amendement II-CF1066 de Mme Marianne Maximi.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Amendement de repli sur les salaires des femmes de ménage des institutions, à hauteur de 8 millions d'euros. François Ruffin a beaucoup travaillé sur la question, notamment pour celles qui travaillent à l'Assemblée. Il a obtenu qu'elles touchent un treizième mois, mais ce n'est pas suffisant pour être à la hauteur de

la pénibilité de leur travail et de l'invisibilité qu'elles vivent au quotidien. L'Assemblée se doit d'être exemplaire.

M. Thomas Cazenave (RE). S'agissant des collectivités territoriales, madame la rapporteure spéciale, je rappelle qu'un filet de sécurité a été voté ici même pour 2022 et 2023 et que la dotation globale de fonctionnement a été augmentée pour la première fois depuis longtemps. Surtout, la grande différence entre les collectivités et la présidence de la République, c'est la recette fiscale : la base de calcul des taxes foncières augmentera ainsi de plus de 6 % l'année prochaine.

M. le président Éric Coquerel. De mémoire, l'amendement sur le filet de sécurité pour 2023 n'a pas été voté en commission, mais déposé en séance...et n'a pas été « voté » du tout.

La commission rejette l'amendement II-CF1066.

Amendement II-CF1067 de Mme Marianne Maximi.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Je propose de retirer un million à la présidence de la République pour permettre la création d'un programme *Transparence de la vie publique*. Dans le cadre de mon rapport spécial, j'ai demandé à l'Élysée, comme le font nombre de journalistes, à avoir accès à certaines données et à certains documents. On nous a répondu qu'il manquait du personnel pour traiter ces demandes. Un très bon article du *Monde* traite d'ailleurs de la question du nonaccès aux chiffres des cabinets de conseil. D'où ma proposition : cette enveloppe d'un million fournirait à la présidence les moyens de répondre aux demandes.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Comme dans les ministères, les demandes adressées par les journalistes à l'Élysée sont examinées une par une. Beaucoup font l'objet d'une saisine de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada). La procédure doit néanmoins, d'une part, prendre en considération la capacité de la présidence de la République à transmettre les informations – bien souvent, quand elle le peut, elle le fait – et d'autre part respecter la séparation des pouvoirs et l'immunité juridictionnelle du Président de la République. Je ne crois pas qu'on puisse, sur un sujet aussi important, reprocher à la présidence une forme d'opacité, comme vous semblez le faire. Pour avoir traité de ces questions au sein d'un cabinet ministériel, je puis vous assurer que chaque demande qui émane d'un journaliste ou de la Cada, qui est une juridiction indépendante, est traitée avec célérité et rigueur. Si certaines sont refusées, n'y voyez pas malice. En général, le refus est légitime ; il fait de toute manière l'objet d'une procédure contradictoire devant la Cada.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. C'est vous qui voyez de la malice dans mon amendement ! Je ne fais que tirer les conclusions de ce qu'on m'a répondu, à savoir qu'on manque de moyens pour traiter les demandes. L'objet de cet amendement est d'aider la présidence ; il n'a jamais été question d'opacité.

La commission rejette l'amendement II-CF1067.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote des groupes.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Le groupe Renaissance est favorable à ces crédits, qui respectent l'indépendance des pouvoirs. De toute façon, nous n'avons pas la possibilité de les modifier. Pour ce qui concerne la présidence de la République, 6 millions d'euros en plus depuis

2017, ce n'est pas l'abondance, monsieur Bompard, c'est une évolution raisonnable et raisonnée des dépenses, qui tient compte d'une intense activité diplomatique, tout à fait compréhensible dans cette période de guerre.

M. Philippe Lottiaux (RN). Le groupe Rassemblement national fait siennes les observations de la rapporteure spéciale sur le budget de la présidence de la République et n'en a aucune à faire sur les autres institutions. Nous nous abstiendrons.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Nous suivrons l'avis de Marianne Maximi.

Monsieur Lefèvre, je n'ai pas dit que c'était l'abondance, mais qu'on entendait dire que c'était la fin de l'abondance. Il me semble que, derrière cette formule, il y a la volonté exprimée au plus haut sommet de l'État de mener une politique de sobriété énergétique et de demander des sacrifices aux Françaises et aux Français pour faire face à l'urgence climatique. La moindre des choses serait que ces sacrifices se traduisent aussi dans le budget de la présidence de la République.

M. Fabien Di Filippo (LR). Les crédits de la mission *Pouvoirs publics*, du fait de l'inflation, sont en hausse, à périmètre comparable. Tout comme mes collègues, je suis surpris que la présidence de la République bénéficie de la plus forte augmentation. Quand on appelle à la fin de l'abondance, on a un devoir d'exemplarité. Vu les efforts accomplis par d'autres structures, c'est assez incompréhensible, d'autant qu'il existe des marges de manœuvre pour réduire le budget de l'Élysée. Pour cette raison, et pour d'autres que je n'ai pas le temps d'exposer, nous n'approuverons pas ces crédits.

M. Mohamed Laqhila (Dem). Je rappelle que les dotations sont demandées par chacune des institutions – présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Chaîne parlementaire, Conseil constitutionnel, Cour de justice – en fonction de leurs besoins. Avec une augmentation de 2,76 %, les crédits de la mission évoluent très peu. Nous voterons pour.

Mme Marietta Karamanli (SOC). Les budgets de plusieurs de nos institutions politiques et régaliennes sont des sujets sensibles, car ils déterminent les moyens de travail de ces institutions, mais aussi parce qu'ils sont vus par nos concitoyens comme un thermomètre de la sobriété des dépenses publiques.

Les crédits de paiement destinés à la présidence de la République sont en hausse de 4,9 %. Parmi ces crédits, 11 % concernent les seules institutions politiques de la présidence, ce qui est à la fois peu et beaucoup. Le nombre de collaborateurs joue ; la présidence compte environ 825 équivalents temps plein (ETP) dont le détail par catégories d'emploi et par type d'activité n'est pas précisé. Ainsi, les actions de l'épouse du Président ne sont pas isolées et identifiées comme telles. Les dépenses de prestations extérieures ne sont pas mentionnées. L'augmentation des crédits est justifiée par l'activité en hausse de la présidence et « une nette inflation », celle-ci étant donc clairement anticipée, à la différence de ce qui se passe pour d'autres missions.

Côté Assemblée nationale, on peut regretter que les charges nées de l'évaluation des politiques publiques ne fassent pas l'objet d'une estimation, ce qui permettrait de valoriser cette activité et de dégager des moyens en adéquation avec nos objectifs.

Pour toutes ces raisons, nous nous abstiendrons.

Mme Lise Magnier (HOR). Nous voterons évidemment en faveur des crédits de la mission, pour permettre le bon fonctionnement de nos institutions.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). En ce qui concerne l'Assemblée nationale, nous plaçons pour des mesures qui permettraient d'éviter des différences négatives significatives entre le solde budgétaire prévu et celui constaté en fin d'exercice.

Pour la présidence de la République, le montant de la dotation sollicitée s'établit à 110,46 millions d'euros, en hausse de 4,9 % par rapport à 2022. On voit que, dans certains cas, il n'est pas impossible de prévoir des augmentations de crédits justifiées par l'inflation, ce que nous demandons dans d'autres domaines – la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires, des investissements dans le matériel de sécurité pour faire face à l'évolution des différentes menaces, le maintien des opérations récurrentes.

Nous soutenons le projet de géothermie qui sera lancé en 2023 pour réduire l'empreinte carbone de la présidence, et nous appelons à une transparence totale quant à ses effets. Cela pourrait convaincre les citoyens et certains députés de l'engagement des décideurs publics en faveur de la sobriété énergétique.

*La commission adopte les crédits de la mission Pouvoirs publics **non modifiés**.*

Mission Gestion des finances publiques (M. Louis Margueritte, rapporteur spécial).

M. Mathieu Lefèvre, suppléant M. Louis Margueritte, rapporteur spécial. Les crédits de cette mission correspondent à ceux de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Leur examen est l'occasion de rappeler l'engagement pris par les gouvernements successifs depuis 2017 de réformer les administrations financières. Je salue l'ensemble de leurs agents, qui font au quotidien un travail absolument remarquable.

Parmi ces réformes, il convient de mentionner la réorganisation des activités, afin d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu, l'amplification des actions de lutte contre la fraude, qui fracture notre pacte social, le passage d'une culture du contrôle à une culture de la confiance, en particulier vis-à-vis de nos entreprises, enfin l'utilisation des opportunités de modernisation offertes par les nouvelles technologies.

Les crédits de paiement demandés pour cette mission sont en augmentation de 5,4 % et s'élèvent à 10,5 milliards d'euros ; la hausse concerne chacun des trois programmes. Hors dépenses de personnel, les dépenses de la DGFIP augmentent de près de 500 millions en autorisations d'engagement, notamment en raison de la hausse des dépenses informatiques des services centraux en matière de recouvrement, de contrôle et d'accompagnement des entreprises, dans un contexte d'évolution profonde des métiers des finances publiques, de meilleure couverture des besoins des usagers et des entreprises et d'un accompagnement approfondi des agents.

Le volume des suppressions d'emplois, de 850 ETP, est bien moindre que les années précédentes. Il se conjugue à une politique ambitieuse de redéploiement et doit notamment permettre de renforcer les moyens de lutte contre la fraude, un objectif que nous partageons tous.

Les grands chantiers seront poursuivis en 2023 : la garantie d'un accueil de proximité à moins de trente minutes de trajet dans l'ensemble des cantons de France ; le déploiement des services de gestion comptable ; la facturation électronique. Une réforme dont on ne parle plus, preuve qu'elle a fonctionné, est le prélèvement à la source ; je salue évidemment les agents de la DGFIP qui y ont concouru, mais aussi l'ensemble des ministres, de droite comme de gauche, qui ont contribué à sa mise en œuvre.

Nous pouvons également nous féliciter de la nouvelle relation de confiance avec les entreprises établie par la DGFIP, qui recueille un taux de satisfaction de près de 90 %.

La douane bénéficie d'une augmentation de crédits de 5,4 %, pour atteindre près de 1,6 milliard d'euros. Cela lui permettra de moderniser son système d'information, qu'il s'agisse des systèmes applicatifs ou des systèmes de dédouanement et d'action contre la fraude. En matière de lutte contre les trafics, la douane prévoit également d'importants investissements dans des scanners et des conteneurs ainsi que dans la modernisation de sa flotte d'hélicoptères.

La douane et la DGFIP continueront leurs efforts pour résorber leur dette technologique en développant l'exploitation de la donnée, essentielle au ciblage des contrôles et à la lutte contre les trafics.

Enfin, les crédits du programme 218, qui finance le renforcement de la performance des fonctions support des ministères économiques et financiers, sont en augmentation de plus de 55 %.

La hausse des crédits de la mission souligne le soutien apporté à la transformation de ces administrations, dont l'efficacité doit être améliorée afin qu'elles puissent accomplir l'ensemble de leurs missions, lesquelles ont considérablement évolué en peu de temps. Les métiers des agents ont été bouleversés, les investissements informatiques et dans les nouvelles technologies amplifiés et d'importants gains de productivité ont été réalisés ou le seront dans les prochaines années. Ces progrès considérables se traduisent dans le PLF pour 2023, qui approfondit les efforts accomplis depuis 2017. Parmi ces derniers, la loi n° 2018-898 relative à la lutte contre la fraude, votée à la quasi-unanimité en 2018, donne à ces administrations les moyens non seulement de combattre la fraude, mais également de se moderniser.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous invite à soutenir l'adoption de ces crédits.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale (*Lutte contre l'évasion fiscale*). Ce nouveau rapport spécial, qui vise à évaluer les moyens alloués à la lutte contre l'évasion fiscale, permettra, je l'espère, de les faire évoluer, mais aussi de débattre et de légiférer sur ce fléau qui grève de façon colossale les recettes de l'État.

Par évasion fiscale, on entend tout comportement d'un individu ou d'une personne morale dont l'objectif est d'échapper à l'impôt. Cette notion concerne la fraude délibérée et illégale, mais aussi toutes les tentatives d'optimisation fiscale agressive, présentées comme légales.

Selon notre droit, pourtant, toute action dont l'objectif unique est l'évitement de l'impôt est illégale. C'est la clause de substance économique. Nous invitons l'Assemblée nationale à la rappeler avec force et à l'étendre pour que toute action dont l'un des objectifs principaux est d'échapper à l'impôt soit déclarée illégale.

La fraude fiscale représenterait entre 80 et 120 milliards d'après le syndicat Solidaires Finances publiques. Le Sénat évoque une perte de revenus pour l'État de l'ordre de 30 à 50 milliards chaque année. L'Insee et la Cour des comptes ont chiffré la fraude à la TVA à 25 milliards par an.

L'absence d'un chiffrage annuel clair est un premier problème. La France est l'un des rares pays de l'OCDE à ne pas publier régulièrement une estimation globale et impôt par impôt du montant de la fraude fiscale. C'est pourquoi nous proposons la généralisation du programme de contrôle fiscal randomisé par la DGFIP. À partir de ces données, le Conseil des prélèvements obligatoires pourrait proposer tous les ans une évaluation de la fraude et de l'écart fiscal, impôt par impôt.

La lutte contre l'évasion fiscale est au point mort, faute de volonté politique de traiter sérieusement le sujet. Le PLF pour 2023 fait état d'une augmentation de 6,22 % des autorisations d'engagement destinées à la lutte contre la fraude fiscale, ce qui est dérisoire si l'on tient compte d'une inflation de 5,8 % sur l'année et d'une hausse tendancielle des dépenses publiques de 1,35 % par an. D'ailleurs, l'augmentation de crédits bénéficie quasi exclusivement au développement de nouveaux outils comme l'intelligence artificielle, alors que les moyens humains sont en forte baisse. Pourtant, si l'innovation peut être vertueuse, elle ne remplacera jamais le travail d'un enquêteur.

Tous les services d'enquêtes et de contrôle que nous avons auditionnés nous ont fait part d'un manque de moyens matériels et humains : le SEJF (service d'enquêtes judiciaires des finances), la BNRDF (Brigade nationale de la répression de la délinquance fiscale), le service de renseignements Tracfin, les syndicats représentatifs de la DGFIP. Le Parquet national financier lui-même manque de magistrats et d'assistants spécialisés pour mener à bien ses instructions.

Cette situation n'a rien d'étonnant. Le contrôle fiscal a perdu 1 600 agents depuis 2017. Le budget qui nous est proposé prévoit encore des baisses d'effectifs à la DGFIP. C'est pourquoi nous proposons un moratoire sur les suppressions de postes dans le contrôle fiscal et la planification de l'embauche d'agents. Par son travail, chaque agent du contrôle fiscal et des services d'enquêtes rapporte annuellement à l'État des centaines de milliers d'euros, voire des millions. Il est donc absurde de supprimer des postes par souci d'économie et urgent d'embaucher massivement pour lutter contre les fraudeurs.

Concernant les nouveaux outils de ciblage des contrôles et le *data mining*, qui permettraient de se passer de contrôle humain, les acteurs que nous avons rencontrés sont unanimes : l'outil doit aider la main, non la remplacer. D'ailleurs, la part des affaires à faible rendement a augmenté entre 2016 et 2018, passant de 25,4 % à 26,8 %, preuve que les nouvelles méthodes de ciblage ne peuvent être la solution.

Il faut aussi donner des moyens matériels, intellectuels et techniques aux différents acteurs de la lutte contre l'évasion fiscale. C'est pourquoi nous proposons la création d'une part d'une mission budgétaire dédiée qui rassemblerait Tracfin, les services de contrôle fiscal de la DGFIP, le SEJF, la BNRDF et la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects), d'autre part d'une direction interministérielle stratégique associant les ministères des finances, de l'intérieur et de la justice.

Au-delà du cadre du PLF pour 2023, il nous faut affirmer la nécessité de faire de la lutte contre l'évasion fiscale une véritable priorité politique et de modifier le droit en

conséquence. Cela se fera en instaurant des critères pertinents de définition des paradis fiscaux ; en agissant résolument pour un impôt minimum européen ; en créant un statut de lanceur d'alerte qui garantisse que les intéressés soient accompagnés ; en durcissant les règles applicables aux intermédiaires comme les cabinets de conseil et les avocats fiscalistes qui créent les montages utilisés par les fraudeurs ; en en finissant avec le recours à une justice négociée pour les multinationales par le biais des conventions judiciaires d'intérêt public.

La lutte contre l'évasion fiscale est un enjeu fondamental pour augmenter les recettes de l'État et préserver le consentement à l'impôt, indispensable à la cohésion sociale. Il faut donner aux services concernés les moyens humains, matériels, technologiques et législatifs pour que cette injustice prenne fin. Parce que le compte n'y est pas, je donne un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 156.

M. le président Éric Coquerel. Merci, madame Leduc, pour ce rapport spécial que j'ai vivement souhaité et pour ces propositions concrètes.

Article 27 et état B : *Crédits du budget général*

Amendement II-CF1146 de M. Manuel Bompard

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Nous proposons de renforcer de 120 millions d'euros les moyens alloués au contrôle fiscal.

Le nombre d'agents affectés dans les différents services de contrôle de la DGFIP a baissé d'environ un tiers en dix ans, passant de 13 336 en 2010 à quelque 9 000 en 2020. Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal se sont effondrés : le montant des redressements et pénalités notifiés par le fisc est tombé de 21 milliards en 2015 à 10,7 en 2021, soit une baisse de moitié sous le mandat d'Emmanuel Macron.

Cela n'a pas empêché Bercy de se féliciter régulièrement d'une hausse des montants immédiatement recouverts. Il s'agit en fait d'un jeu de passe-passe, car on a substitué aux procès des arrangements et des procédures à l'amiable – pas de condamnation, pas d'amende, juste un petit versement au rabais, mais c'est l'occasion pour le Gouvernement de faire des annonces malhonnêtes sur l'amélioration des résultats.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Les chiffres que vous avancez m'ont été confirmés par le directeur adjoint des finances publiques lors de son audition. Non seulement les agents qui font du contrôle fiscal sont de moins en moins nombreux, mais ils doivent effectuer d'autres missions en parallèle du fait de la restructuration de services. Par exemple, la suppression des secrétaires administratifs dans les brigades de vérificateurs fiscaux conduit ces derniers à effectuer des tâches de secrétariat, une activité chronophage qui entraîne une diminution des vérifications. Avis favorable.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Avis défavorable.

S'il y a moins d'agents au contrôle fiscal, c'est en raison des gains de productivité permis par la révolution technologique et numérique. Trois exemples : le *data mining*, qui représente 45 % des contrôles, contre 32 % en 2019 ; la suppression de petites taxes, entamée pendant la précédente législature, qui réduit le nombre de contentieux ; le prélèvement à la source.

Quant aux résultats du contrôle fiscal, les droits notifiés étaient de 13,9 milliards en 2017 et sont de 13,2 milliards en 2021 : ils n'ont pas diminué de moitié, contrairement à ce que vous dites, ils ont même augmenté de 15 % entre 2019 et 2021.

M. le président Éric Coquerel. Après avoir rencontré beaucoup d'agents du ministère des finances, y compris des syndicalistes, j'aimerais qu'une mission d'information se penche sur le numérique dans ce ministère.

La commission rejette l'amendement II-CF1146.

Amendement II-CF1399 de Mme Charlotte Leduc

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Il vise à renforcer les effectifs de la DGFIP affectés à la lutte contre l'évasion fiscale, en titularisant les contractuels auxquels il est fait massivement recours. En effet, ils ont pu acquérir une expertise qu'il serait bon de conserver au sein de la DGFIP. Par ailleurs, les agents titulaires sont soumis à des obligations déontologiques plus strictes, qu'il apparaît nécessaire d'imposer à tout agent travaillant sur ces questions.

Le *turnover* incessant sur certains postes est une absurdité qui mine l'efficacité de l'administration dans sa lutte contre les fraudeurs fiscaux. La titularisation des contractuels ne serait donc pas uniquement une mesure de justice sociale, mais également une décision utile pour renforcer l'efficacité de l'action publique.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Le risque de *turnover* est une vraie question, mais la titularisation n'y répond pas. Vous proposez de titulariser des gens qui ont deux semaines d'expérience au même titre que ceux qui sont là depuis deux ans : ce serait une inégalité de traitement. Par ailleurs, la titularisation n'est pas la seule option pour fidéliser les personnes : ces agents, dont le recrutement diversifié est une source d'enrichissement pour la DGFIP, pourraient passer le concours ou bénéficier d'une prolongation de leur contrat à durée indéterminée (CDI). Enfin, ils sont tous soumis à une déontologie très stricte. Avis défavorable.

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale. Demandez-vous plutôt pourquoi des contractuels ne sont toujours pas titularisés au bout de deux ans ! C'est par la titularisation que l'on conserve à un poste des personnels formés et compétents. D'autre part, en quoi la titularisation serait-elle un frein à la diversité ?

M. Thomas Cazenave (RE). Dans certains secteurs, en particulier le numérique, les professionnels préfèrent souvent le statut de contractuel.

M. le président Éric Coquerel. La titularisation pourrait être proposée à tous ceux qui le souhaitent.

La commission rejette l'amendement II-CF1399.

Amendement II-CF1396 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. L'amendement vise à renforcer les moyens de la DGFIP, en particulier les services déconcentrés du SEJF et de la BNRDF, pour traiter les dénonciations obligatoires de fraude fiscale. En effet, les enquêteurs nous ont fait part des difficultés que leur causaient le manque d'effectif et le mauvais déploiement des antennes

dans les territoires : de ce fait, les dénonciations arrivent massivement à Paris et le système s'engorge.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Réjouissons-nous que la loi de 2018 ait imposé à l'administration fiscale de dénoncer au procureur de la République les faits découverts à l'occasion de contrôles fiscaux ayant donné lieu à des rappels d'impôts supérieurs à 100 000 euros. Le surcroît de travail, qui a représenté un peu plus de 1 200 contrôles en 2021, me semble supportable pour la DGFIP et le SEJF.

Au niveau local, des brigades dédiées à la lutte contre la fraude ont été installées au sein des directions spécialisées de contrôle fiscal. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1396.

Amendement II-CF1393 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Il s'agit toujours de renforcer les moyens humains destinés au contrôle fiscal, afin de créer un service d'expertise dédié à l'étude des schémas de fraude et d'optimisation agressive au sein de la DGFIP qui alimenterait les paramètres des outils de *data mining*. L'intelligence artificielle est un outil intéressant mais encore imparfait et il ne saurait remplacer le travail humain des agents de la DGFIP. Surtout, ce système a besoin de données fiables pour s'améliorer. L'administration doit cesser d'être à la traîne face aux fraudeurs, elle a besoin d'experts de haut niveau.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. C'est vrai, l'outil numérique ne doit pas remplacer le travail des agents de la DGFIP. Du reste, 42 % des contrôles fiscaux ont lieu sur place. L'outil numérique permet justement aux agents de se concentrer sur leur cœur de métier. D'autre part, l'administration fiscale est déjà foisonnante et je crains qu'un nouveau service ne fasse doublon avec ceux qui existent. Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). En 2010, 47 692 comptabilités ont été vérifiées. Il y en a eu 46 266 en 2015, 35 545 en 2019 et 27 550 en 2021. La baisse du nombre de contrôles explique celle des résultats financiers. Dans le même temps, le nombre d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés est passé de 1,5 million en 2008 à 2,84 millions en 2021 et celui des entreprises soumises à la TVA, de 4 à 7,55 millions. La proportion d'entreprises contrôlée s'effondre, ce qui favorise la fraude. Nous voterons donc l'amendement pour renforcer les effectifs.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. La DGFIP a instauré ce que l'on appelle la « relation de confiance » avec les entreprises : elle les accompagne et les conseille tout au long de leur vie administrative. Cela évite des contrôles. Cette relation de confiance est plébiscitée par 90 % des entreprises.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Les acteurs reconnaissent tous que les résultats du *data mining* sont très insuffisants. Selon la Cour des comptes, il a favorisé les affaires à faible rendement ou sans suites. Les nouvelles méthodes de ciblage ne sont pas efficaces.

D'autre part, la relation de confiance entre l'administration fiscale et l'entreprise ne doit pas exclure le contrôle. Toutes les entreprises doivent y être soumises dans les mêmes conditions.

La commission rejette l'amendement II-CF1393.

Amendement II-CF1397 de Mme Charlotte Leduc

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Cet amendement tend à alerter la représentation nationale et le Gouvernement sur la nécessité absolue de mettre fin aux suppressions de postes au sein de la DGFIP.

Les effectifs de la DGFIP alloués au contrôle fiscal ont diminué de plus de 1 600 postes depuis 2017. De nouvelles baisses sont prévues en 2023 et dans les années qui suivent, comme le confirment les documents budgétaires désormais à notre disposition.

Cette baisse nette des effectifs s'accompagne d'une surcharge de travail pour les agents du contrôle fiscal qui doivent, en parallèle de leur activité de contrôle, s'acquitter de tâches administratives chronophages.

Il est absurde de supprimer des postes dans le contrôle fiscal par souci d'économie, puisque chacun de ces agents rapporte chaque année des centaines de milliers d'euros, voire des millions, dans les caisses de l'État. Il serait au contraire rationnel d'engager de nouveaux fonctionnaires puisqu'ils rapportent plus qu'ils ne coûtent.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Ce n'est pas parce que nous augmenterons les moyens humains ou financiers que nous mènerons une meilleure politique publique. Ce n'est pas parce que le Gouvernement réduit les effectifs qu'il ne fait pas de la lutte contre la fraude fiscale une priorité. Les nouvelles méthodes de recouvrement de l'impôt ou de détection de la fraude permettent d'accroître les gains de productivité. Preuve en est que les sommes mises en recouvrement ont augmenté de 15 % entre 2019 et 2021.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Combien de contrats de relation de confiance ont-ils été signés ?

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Je demanderai à M. Margueritte de vous répondre par écrit car je ne dispose pas de cette information.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Comment, dans ce cas, pouvez-vous fonder votre réponse sur cet argument ?

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. C'est assez évident : dès lors que les entreprises bénéficient de la relation de confiance, elles ne font pas l'objet d'un contrôle a posteriori, puisque l'administration les a aidées à établir leur déclaration.

M. Thomas Cazenave (RE). N'opposons pas l'efficacité de l'action publique à la réalisation d'économies. La suppression de la taxe d'habitation et de la redevance, l'instauration du prélèvement à la source ou d'outils numériques qui allègent les tâches administratives des agents permettent de réaliser des économies.

M. le président Éric Coquerel. Le ministère des finances est le seul à supprimer, encore cette année, des postes. J'ai bien compris la finalité du recours aux nouvelles technologies, comme la numérisation, mais prenons garde aux risques de dérive, en particulier lorsque des tâches sont privatisées. Ainsi, lorsque l'établissement de la cartographie des piscines a été déléguée à des sociétés privées, ce sont des gens installés à Madagascar et dépourvus de toute compétence fiscale, qui y ont travaillé. La numérisation permet à Bercy de

supprimer des emplois mais lui fait prendre le risque de travailler avec des entreprises sous-traitantes qui ne seront pas trop regardantes sur le statut et les compétences de leur personnel. À terme, le travail sera moins rentable. Notre commission devra dresser un bilan de la situation car je ne crois pas que l'on puisse obtenir les mêmes résultats avec moins de moyens.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. La lutte contre l'évasion fiscale est loin d'être votre priorité : entre 2017 et 2022, la DGFIP a perdu sept fois plus de postes que l'ensemble de la fonction publique d'État.

La commission rejette l'amendement II-CF1397.

Amendement II-CF1398 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Par cet amendement d'appel, je souhaite appeler votre vigilance sur la nécessité d'assurer une formation de qualité aux agents du contrôle fiscal. L'externalisation de ces formations, couplée à des règles de marchés publics qui favorisent le prestataire le moins onéreux au détriment de la qualité des formations proposées, a dégradé ces dernières, alors même que les agents du contrôle fiscal rencontrent des situations de plus en plus complexes du fait de la numérisation ou de l'apparition de nouveaux outils.

Les syndicats représentatifs de la DGFIP, lorsque nous les avons auditionnés, nous ont fait part d'un besoin d'expertise et de formation des agents sur le terrain pour mener à bien cette tâche essentielle pour la cohésion sociale de la nation. La formation initiale doit donc être allongée et renforcée tandis que la formation continue doit être améliorée. Les agents du contrôle fiscal doivent toujours rester à la pointe de la connaissance des dernières techniques utilisées par les fraudeurs et leurs intermédiaires afin de pouvoir les combattre efficacement.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Vous avez raison, la fraude est de plus en plus complexe à débusquer, aussi la DGFIP a-t-elle lancé ses propres chantiers de formation. La démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences qu'elle a initiée lui permettra d'adapter les parcours de formation initiale et continue. L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) intervient, lui, pour la formation de l'ensemble des agents du ministère. Laissons prospérer ces deux chantiers avant de créer un nouvel outil. Avis défavorable.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Les organisations représentatives des agents de la DGFIP ne sont-elles pas les mieux placées pour juger si les formations sont adaptées à leurs tâches ? J'ai beaucoup entendu parler, au cours des derniers mois, de coconcertation, de dialogue social, et voilà que vous rejetez un amendement qui vise à répondre aux besoins exprimés par les organisations représentatives du personnel ! Accordez un peu de crédit aux organisations syndicales !

M. Thomas Cazenave (RE). L'IGPDE offre l'un des outils de formation les plus performants au sein de l'État. Devons-nous nous interdire de faire appel à des partenaires extérieurs lorsque le besoin s'en fait ressentir ? Je ne le pense pas. Les fraudeurs recourent à des techniques de plus en plus sophistiquées et nous avons besoin des compétences de ceux qui les maîtrisent parfaitement mais qui ne se trouvent pas forcément dans nos services. Tout ce qui est à l'extérieur n'est pas mauvais.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Tout n'est pas parfait, mais nous avons un cycle de formation qui date de 2020, complété par la formation que propose l'IGPDE. Laissons-leur le temps de porter leurs fruits. Nous aviserons ensuite.

La commission rejette l'amendement II-CF1398.

Amendement II-CF1392 de Mme Charlotte Leduc

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à créer les outils techniques et juridiques qui permettront de mesurer les conséquences des comportements d'évitement fiscal. Tout d'abord, il convient d'installer un programme de contrôle fiscal randomisé par la DGFIP. L'un des obstacles à une mesure fiable des conséquences de la fraude fiscale est le biais inhérent à cette mesure : le chiffre est extrapolé à partir des résultats des contrôles menés sur les entreprises pour lesquels des indices de fraude fiscale étaient visibles. Une mesure fiable résulterait de contrôles aléatoires sur tout type d'entreprise et de ménages.

Il faudra ensuite que la DGFIP et le Conseil des prélèvements obligatoires publient chaque année une étude qui mesure, selon une méthode constante qui permette la comparaison, la fraude et l'écart fiscal.

Enfin, la fraude peut être pratiquée en toute impunité dans le domaine des donations anticipées car l'État ne tient pas le compte de ces donations, de leurs montants et de leurs bénéficiaires. Il sera donc nécessaire d'ouvrir un fichier national des donations anticipées, ne serait-ce que pour quantifier la fraude existante.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Les contrôles aléatoires que vous proposez sont le contraire de ce que fait la DGFIP : elle réalise des contrôles là où il y a le plus de fraude potentielle, ce qui permet de maximiser les rendements. Par ailleurs, votre amendement serait assez destructeur pour la relation de confiance qu'on essaie d'établir avec les entreprises.

S'agissant de la publication annuelle, tous les éléments figurent dans le document de politique transversale créé sous la précédente législature en matière de lutte contre la fraude.

Enfin, à titre personnel, je trouve votre troisième point assez choquant. En demandant un fichier des donations anticipées, l'amendement instaure un soupçon de fraude pour chaque donation. Ce serait encore un signal désastreux, cette fois pour les ménages.

Pour ces différentes raisons, avis défavorable.

Mme Christine Pires Beaune (SOC). J'ai un peu travaillé sur ce sujet lors de la réforme des aviseurs fiscaux. Le soupçon de fraude n'a pas lieu d'être, mais je vous assure qu'on ne peut pas avoir d'éléments sur les donations et transmissions à titre gratuit, alors que ce serait très facile à organiser : lors des successions, tout est informatisé chez les notaires. Un travail est en train d'être fait du côté de la DGFIP. Nous avons besoin d'informations, sans aucun soupçon de fraude.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Il ne s'agit pas d'organiser systématiquement les contrôles de manière aléatoire mais de produire un chiffrage valable de l'évasion fiscale. Le principe du contrôle aléatoire est de dépister ce qui passe sous les radars. Si on n'en fait pas, on ne peut pas avoir de vision nette de ce qui se passe.

Vous avez une vision du contrôle un peu particulière : pour vous, à partir du moment où on demande une information, on serait dans le soupçon ! Si on contrôle et qu'il n'y a pas de fraude, il n'y a pas de problème. S'il y avait une fraude, c'est qu'on avait de bonnes raisons d'avoir des soupçons.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Il existe une différence entre obtenir des données quand on est un rapporteur spécial et instaurer, comme vous le proposez, un fichier national des donations anticipées.

La commission rejette l'amendement II-CF1392.

Amendement II-CF1395 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Cet amendement d'appel propose la création d'une direction interministérielle stratégique de lutte contre l'évasion fiscale, associant les ministères des finances, de l'intérieur et de la justice. Cela permettrait un meilleur pilotage de cette politique essentielle et surtout le déploiement d'une politique cohérente, reposant sur la complémentarité des différents services concernés, de manière à éviter les lacunes actuelles.

Face à des fraudeurs très bien organisés et très bien conseillés par des armées d'avocats fiscalistes et d'ingénieurs financiers, il faut que la puissance publique soit à la hauteur grâce à une direction stratégique dédiée.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Votre objectif est pertinent, mais il me semble satisfait par la mission interministérielle de coordination antifraude, qui coordonne la lutte contre la fraude aux finances publiques au sens large – prélèvements obligatoires, fiscaux et sociaux, et prestations sociales, au niveau national et local. Elle chapeaute dix groupes opérationnels nationaux antifraude. Je vous invite à retirer votre amendement.

La commission rejette l'amendement II-CF1395.

Amendement II-CF1394 de Mme Charlotte Leduc.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Il s'agit de créer une mission *Lutte contre l'évasion fiscale* rassemblant l'ensemble des moyens dédiés : les services de contrôle fiscal de la DGFIP, Tracfin, le SEJF, la BNRDF ou encore la DGDDI.

Cet amendement est le miroir budgétaire du précédent, qui tendait à créer une direction interministérielle. On aurait ainsi une présentation claire et cohérente, qui fait cruellement défaut dans les documents budgétaires, des moyens alloués à cette politique prioritaire.

La création de ce programme permettrait également aux services concernés de voir leurs budgets sanctuarisés et négociés indépendamment du reste des services du ministère des finances. Du fait de l'existence d'un budget propre, le législateur et le Gouvernement devraient justifier politiquement toute baisse des moyens en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Nous sommes évidemment d'accord sur la dimension interministérielle de la lutte contre la fraude. Néanmoins, comment déterminer avec précision, au sein d'un ministère, les crédits directement alloués à la fraude fiscale ? Le périmètre budgétaire du programme que vous proposez me paraît particulièrement complexe à définir. Avis défavorable.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). L'existence d'un tel programme nous donnerait plus de visibilité. Il nous amènerait peut-être aussi à nous demander pourquoi, en France, tant d'informations sont communiquées par des associations de journalistes plutôt que par l'État, comme dans d'autres pays. Les affaires qui se succèdent, comme celle des Panama Papers, n'ont pas été révélées par l'administration fiscale. Beaucoup reste à faire en matière de contrôle fiscal : nous ne sommes même pas au milieu du gué.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Le secret fiscal est un principe intangible et fondateur de notre démocratie. Ce que les lanceurs d'alerte ont fait dans l'affaire des Panama Papers était indispensable, et l'État a pris toute sa part, en tirant la substantifique moelle de ces révélations. Je ne peux pas vous laisser dire qu'il y a derrière le secret fiscal une inefficacité et une inopérabilité des services de la DGFIP.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. L'État, de fait, prend sa part quand il se trouve obligé d'entendre les lanceurs d'alerte et le consortium de journalistes qui mettent en lumière des scandales en matière d'évasion fiscale. C'est uniquement à l'issue de ces scandales qu'on arrive à avancer, parce qu'on n'a plus le choix.

M. Thomas Cazenave (RE). On ne peut pas regretter que la DGFIP n'organise pas la mise sur la place publique de tout un ensemble de données fiscales individuelles, pas ici ! Garantir le secret fiscal est au cœur des missions et des valeurs de la DGFIP, et on doit tout faire pour protéger cela.

La commission rejette l'amendement II-CF1394.

Amendements II-CF1382 de M. Charles Fournier et II-CF1187 de Mme Stella Dupont (discussion commune).

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Je change complètement de sujet en abordant les monnaies locales complémentaires, qui visent à dynamiser les économies locales et à accompagner la transition écologique des territoires. Longtemps décriées, ces monnaies sont maintenant reconnues par la loi relative à l'économie sociale et solidaire de juillet 2014. Elles ne sont pas anecdotiques, puisqu'il en existe 80, qui rassemblent plus de 10 000 entreprises et associations en France, avec des impacts positifs déjà visibles. Cet amendement vise à conforter ces monnaies locales et à favoriser leur changement d'échelle.

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. Malgré tout l'intérêt que peut présenter le développement des monnaies locales, ces amendements sont un cavalier au sein de la mission *Gestion des finances publiques*.

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission rejette successivement les amendements II-CF1382 et II-CF1187.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote.

M. Thomas Cazenave (RE). Nous saluons l'action et l'engagement des agents de la DGFIP, des douanes et plus généralement de Bercy. La hausse des crédits de cette mission accompagne la poursuite de la transformation des services, après la réussite éclatante du prélèvement à la source, au moyen d'investissements importants, notamment dans l'intelligence artificielle et l'analyse des données. Nous notons par ailleurs des évolutions très importantes en

matière de modernisation, comme le droit à l'erreur pour les contribuables et la relation de confiance avec les entreprises, ainsi que de très bons résultats en matière de lutte contre la fraude, grâce au renforcement des moyens qui lui sont dédiés. Nous sommes donc favorables à l'adoption de ces crédits.

M. Philippe Lottiaux (RN). Nous nous abstiendrons.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Nous voterons contre ces crédits. D'une part, rien n'est fait pour lutter contre deux tendances extrêmement lourdes : la baisse d'un tiers des effectifs de la DGFIP depuis dix ans et la diminution des montants recouvrés. La proportion que j'évoquais tout à l'heure a été contestée, mais le montant des redressements fiscaux et des pénalités est passé de 19,5 milliards en 2016 à 10,7 milliards en 2021 : la baisse est bien de moitié. D'autre part, les amendements que nous avons proposés au sujet de la formation n'ont pas été adoptés.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Je m'inquiète de la société dont certains voudraient. Il faut faire confiance à la DGFIP, dont les services sont très performants. Vous voulez instaurer des contrôles permanents, sur tout, partout et tout le temps, mais je ne vous entends pas parler avec la même vigueur des contrôles en matière de fraude sociale. Les montants à récupérer sont peut-être moindres mais les dossiers, à mon avis, sont plus nombreux.

J'observe par ailleurs que les crédits de cette mission doivent augmenter de 5,42 %, alors que la majorité demande aux collectivités de se limiter à l'inflation moins 0,5 point. Nous nous abstiendrons donc.

M. Mohamed Laqhila (Dem). Il faut souligner la réorganisation des services et la centralisation de l'ensemble des prélèvements par la DGFIP, qui permet de recentrer la douane sur son cœur de métier, le contrôle de la circulation des biens et des personnes.

En revanche, la transformation numérique, qui permet de mieux cibler la fraude fiscale, n'est pas achevée : la Cour des comptes a relevé en 2018 que nos administrations fiscales étaient très en retard sur ce plan.

Nous remercions la rapporteure spéciale de ses travaux concernant la fraude fiscale et nous la rejoignons sur la nécessité d'une meilleure évaluation. Toutefois, nous regrettons ses propos qui cèdent à la communication politique.

Le développement de nouvelles techniques a permis de retrouver en 2021 des niveaux historiques d'encaissement, aux alentours de 10,7 milliards d'euros. La généralisation de la facture électronique concourra à la lutte contre la fraude, notamment en matière de TVA, ce qui permettra à l'administration de centrer ses effectifs sur de nouvelles missions.

Le contrôle fiscal a évolué, notamment depuis que les entreprises ont l'obligation de transmettre à l'administration fiscale le FEC, le fichier des écritures comptables.

Mme Christine Pires Beaune (SOC). Je salue les personnels des douanes et de la DGFIP, en centrale comme dans les régions. Tout le monde leur fait confiance. Depuis 2002, 40 000 postes ont été supprimés, dont 7 730 durant le quinquennat précédent et 1 505 rien que l'année dernière. Cette année, 990 postes supplémentaires seront supprimés. J'entends bien que certaines suppressions de taxes ou d'impôts peuvent induire moins de besoins en personnel, mais ce n'est pas vrai à court terme. Vous avez ainsi décidé de supprimer la taxe d'habitation, mais les rôles continuent à être établis et il reste un peu de taxe d'habitation à régler, sans

compter les résidences secondaires. La baisse des besoins en personnel n'est donc pas mécanique. Surtout, la sophistication de la fraude demande davantage de ressources. Et je ne parle même pas des gens qui se cassent le nez sur la porte des services des impôts, alors qu'ils auraient besoin de conseils. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ces crédits.

Mme Lise Magnier (HOR). Je tiens à saluer les réformes d'ampleur qui ont été menées par nos administrations, les douanes comme la DGFIP. Nos agents sont particulièrement impliqués dans l'amélioration de la relation avec le citoyen – je pense notamment à l'instauration du prélèvement à la source.

Je salue aussi le processus de relocalisation des services de la DGFIP dans nos villes moyennes. J'ai pu en bénéficier à Châlons-en-Champagne : cela représente une centaine d'emplois, qui participent à la revitalisation de nos territoires. Un travail important est réalisé, en lien avec les syndicats.

Je souligne, pour terminer, le renforcement des moyens attribués à Tracfin pour lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

C'est pourquoi nous voterons ces crédits.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Quand on lit la présentation stratégique du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, on croirait que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes à la direction générale des finances publiques. Bien qu'il soit prévu de supprimer 850 emplois, le directeur général adjoint s'est félicité en la matière d'une rupture avec les quinzaines dernières années : je vous laisse imaginer le carnage des années précédentes ! Depuis 2010, 25 000 suppressions d'emploi ont eu lieu. Au départ elles étaient en lien avec des gains de productivité, mais la corrélation n'existe plus. Il est temps d'arrêter l'hémorragie : la DGFIP, c'est du contrôle fiscal, mais aussi la réception des plus précaires, en rupture administrative et numérique, des missions immobilières indispensables au fonctionnement du secteur – dans les services de publicité foncière, le retard peut être de six mois ou un an – ou du soutien aux collectivités locales, qui reste trop faible actuellement. Pour ces différentes raisons, nous voterons contre les crédits de cette mission.

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

Article 30 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

*L'amendement II-CF1021 de M. Philippe Schreck est **retiré**.*

Amendement II-CF1148 de M. Manuel Bompard.

M. David Guiraud (LFI-NUPES). L'amendement concerne les effectifs des services de contrôle de la DGFIP, qui ont fondu d'un tiers en dix ans.

Nous sommes résolument favorables à la lutte contre la fraude sociale, en particulier la fraude aux cotisations sociales. De nombreuses entreprises minimisent leurs déclarations. Les micro-entreprises sont pointées du doigt, mais interrogeons-nous sur les causes : à force de déréguler le marché du travail, il n'est pas étonnant qu'un autoentrepreneur de Deliveroo ne sache pas faire une déclaration à l'Urssaf ! Luttons contre la fraude sociale, mais donnons d'abord aux salariés des secteurs ubérisés un contrat de travail en bonne et due forme !

M. Mathieu Lefèvre, rapporteur spécial suppléant. On confond encore une fois les encaissements et les résultats du contrôle. Les encaissements peuvent être importants certaines années où sont traités de gros dossiers. Le bon indicateur de l'efficacité du contrôle fiscal, ce sont les droits notifiés et non les droits recouvrés. Et à cet égard, les chiffres sont têtus : 13,9 milliards d'euros en 2017, 13,3 en 2021. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1148.

Mission Transformation et fonction publiques ; mission Crédits non répartis (Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale).

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Après l'adoption de réformes importantes pour la fonction publique sous la législature précédente, notamment la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, j'ai voulu faire un bilan de leur application, mais aussi aller à la rencontre des agents publics dans leur diversité afin d'écouter leurs besoins et leurs propositions. J'ai donc réalisé un nombre important d'auditions.

La présente mission budgétaire a pour objectif de mettre en œuvre la transformation de la fonction publique, c'est-à-dire de la rendre plus efficace, plus proche de nos concitoyens, et de participer ainsi à améliorer la qualité du service public comme la qualité de vie des agents au travail. Cette mission regroupe des crédits peu élevés au regard de l'ensemble des dépenses de personnel de la fonction publique, qui représentent un tiers des dépenses nettes du budget général de l'État. Toutefois, ses crédits étant destinés à accompagner la transformation de l'État et de ses opérateurs, la mission concerne potentiellement 2,5 millions d'agents de l'État, voire 5,6 millions d'agents publics par la diffusion des dispositifs à l'ensemble de la fonction publique.

Le budget pour 2023 marque un soutien résolu et une réelle ambition en faveur de la fonction publique. La mission *Transformation et fonction publiques* voit ainsi ses autorisations d'engagement augmenter de 79 %, pour dépasser les 800 millions, tandis que ses crédits de paiement atteignent près de 1 150 millions, en hausse de 44 %. La croissance de ces crédits s'explique avant tout par le plan de résilience devant améliorer la performance environnementale du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, ainsi que par le nouveau schéma triennal de 330 millions sur la période 2023-2025 pour le Fonds pour la transformation de l'action publique.

Ce budget 2023 doit à mon sens servir trois exigences. Tout d'abord, il faut renforcer l'attractivité de la fonction publique, notamment en portant de l'attention au bien-être des agents publics et en valorisant la marque employeur de l'État. Il s'agit de poursuivre la réforme déjà en cours en engageant des transformations managériales dans l'ensemble de la fonction publique et en amorçant la réforme des carrières et des rémunérations des agents. Ces travaux doivent être nourris d'un dialogue social de qualité, dans la continuité des élections professionnelles qui se tiendront du 1^{er} au 8 décembre 2022. L'action sociale est également une préoccupation majeure. La santé et la prévoyance font actuellement l'objet de négociations.

Deuxièmement, il faut développer l'accessibilité du service public dans tous les territoires. Cela passe par la consolidation du réseau France Services afin de garantir aux usagers un maillage du service public partout sur le territoire, mais aussi par la simplification des moments de vie des usagers et des démarches administratives les plus complexes. Le

versement à la source, corollaire nécessaire du prélèvement à la source, est à cet égard un enjeu structurant.

Enfin, il est nécessaire d'adapter l'administration aux grandes transitions actuelles, écologiques, numériques, démographiques. L'adaptation de la fonction publique aux évolutions de la société, en particulier l'égalité femmes-hommes, l'inclusion, la diversité et l'engagement citoyen, est également au cœur des enjeux de la transformation à venir.

Nous avons plus que jamais besoin d'un service public fort et de qualité, capable de s'adapter aux nouvelles exigences de ses propres acteurs grâce à de nouvelles approches managériales, et moins cloisonné pour répondre à des besoins de plus en plus complexes. C'est précisément ce que proposent les crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*, dont je soutiens donc l'adoption.

Enfin, la mission *Crédits non répartis* représente une partie de notre politique de résilience. En effet, le montant élevé de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, en hausse de 1 650 millions en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances pour 2022, me semble justifié au regard du contexte international susceptible d'affecter la vie socio-économique du pays. J'émet ainsi un avis favorable à l'adoption de ces crédits, qui nous permettront d'apporter une première réponse aux aléas en cours de gestion.

Je noterai vos remarques et essaierai d'y apporter des réponses dans la version écrite de mon rapport spécial, notamment s'agissant de France Services ou de l'adaptation du patrimoine immobilier de l'État. Je vous donne rendez-vous lors du Printemps de l'évaluation.

Article 27 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF410 de Mme Marjolaine Meynier-Millefert.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Je partage la nécessité d'accélérer la rénovation énergétique. Le Gouvernement y alloue 150 millions supplémentaires. Après avoir auditionné le directeur de la direction de l'immobilier de l'État, l'enveloppe prévue semble déjà significative. Je vous invite à retirer l'amendement.

L'amendement II-CF410 est retiré.

Amendement II-CF1139 de M. Manuel Bompard.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Nous proposons de mettre un terme à la précarisation et au recul de la fonction publique au profit du privé.

La contractualisation n'est pas le seul fléau qui frappe la fonction publique. L'État dépense aujourd'hui 160 milliards par an dans l'externalisation, sapant ainsi la capacité de la puissance publique non seulement à agir mais aussi à assurer la qualité de ses services, comme le souligne le collectif Nos services publics.

Le Gouvernement prétend cette année dans le projet de loi de finances (PLF) créer des postes, mais la loi de programmation des finances publiques ne prévoit pas un fonctionnaire de plus en 2027 par rapport à 2022 alors que la population et les besoins sont appelés à croître.

Cet amendement vise donc à transférer 190 millions de l'action 01 *Fonds pour la transformation de l'action publique* du programme 349 *Transformation de l'action publique*

vers le nouveau programme *Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines*.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Votre amendement aborde plusieurs sujets – le recours à l'externalisation dans la fonction publique, le nombre de fonctionnaires ou encore la qualité du service public – mais aucun d'entre eux ne se rapporte directement à la mission. En outre, le fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaine, qui existait en 2022, est supprimé dans le PLF pour 2023.

J'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1139.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

Mme Nadia Hai (RE). Le groupe Renaissance votera les crédits destinés à financer une fonction publique plus efficace et plus proche des citoyens. Les 300 millions supplémentaires permettront d'améliorer à la fois les conditions de travail des fonctionnaires, les conditions d'accueil des usagers et la qualité du service.

M. Philippe Lottiaux (RN). Cette mission est faite de bric et de broc. Sous le vocable de transformation de la fonction publique auquel on peut faire dire ce qu'on veut, elle réunit des crédits pour les écoles de la fonction publique, pour les ressources humaines, pour les bâtiments, pour le numérique, etc. Le périmètre de cette mission qui mélange des choux et des carottes mériterait d'être reconsidéré. Nous nous abstenons.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Nous ne voterons pas ces crédits car nous contestons la tendance à l'œuvre qui consiste à substituer aux personnels des moyens numériques. La transformation de la fonction publique, dont nous ne nions pas la nécessité dans certains domaines, ne peut pas se résumer à une « start-upisation » qui dégrade la qualité du service rendu aux usagers.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). J'éprouve aussi quelques difficultés à cerner le périmètre de la mission.

Dans mon rapport sur la mission *Direction de l'action du gouvernement*, j'évoque la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese), un nouvel opérateur, doté de treize équivalents temps plein (ETP) en 2023 et de douze autres en 2024, dont le rôle est de définir, coordonner et animer la politique des ressources humaines pour la haute fonction publique. Si on ajoute ces ETP aux trente-neuf prévus ici ainsi qu'à d'autres encore dans diverses missions, on est étonné du sort enviable fait à la fonction publique par rapport à celui des collectivités territoriales, qui sont limitées dans leurs recrutements.

Par ailleurs, je m'interroge sur le rôle et l'efficacité des instituts régionaux d'administration. Nous nous abstenons donc.

M. Mohamed Laqhila (Dem). Bien que l'essentiel des politiques relatives à la fonction publique relève des autres missions, la mission *Transformation et fonction publiques*, qui est transversale, appelle quelques remarques.

Il convient de poursuivre la modernisation de la gestion des ressources humaines, en particulier pour les cadres, notamment en diversifiant les profils recrutés.

Le fonds de transformation de l'action publique, dont l'objectif est d'accélérer les projets en la matière, tels que la généralisation de la facturation électronique ou le nouveau système de détection des phénomènes météorologiques, se voit doter de 330 millions pour la période 2023-2025. Nous voterons les crédits.

Mme Christine Pires Beaune (SOC). Le collègue qui avait suivi cette mission pour notre groupe est encore dans l'hémicycle. Il avait prévu une abstention motivée – je me contenterai de l'abstention !

Mme Lise Magnier (HOR). Le groupe Horizons et apparentés se félicite des investissements importants prévus pour la poursuite du plan de rénovation des cités administratives. J'aimerais que nous portions une attention particulière au patrimoine immobilier universitaire, qui représente le deuxième foncier de l'État et dont il est urgent d'accompagner la transformation. Je note que 150 millions sont consacrés à la réduction de la dépendance aux énergies fossiles et à l'amélioration de la performance environnementale du parc immobilier de l'État mais l'objectif doit, à mon sens, être un peu plus large.

Nous voterons les crédits.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Dans le pêle-mêle qu'est la mission, j'ai choisi d'évoquer le rôle déterminant des conseillers numériques France Services. Ce service est principalement à la charge des collectivités puisque l'État contribue, de manière forfaitaire, à hauteur de 30 000 euros au financement des maisons France Services dont le coût moyen est estimé à 110 000 euros. Nous demandons le rehaussement du forfait afin de réduire le reste à charge des collectivités, qui ont bien d'autres motifs de dépenses que les missions autrefois exercées par l'État.

S'agissant de la relation de confiance entre entreprises et administration fiscale dont nous parlions tout à l'heure, j'ai les chiffres de 2021 : quarante-trois partenariats ont été signés depuis 2019, au bénéfice de trente-neuf groupes représentant 2 400 sociétés sur les 300 000 que compte notre pays. C'est significatif !

M. le président Éric Coquerel. Il est vrai que cette mission rassemble des programmes qui semblent n'avoir pas trouvé de place ailleurs.

La commission adopte les crédits de la mission Transformation et fonction publiques non modifiés.

Article 30 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

L'amendement II-CF1031 de M. Philippe Schreck est retiré.

Amendement II-CF1145 de M. Manuel Bompard.

M. Manuel Bompard (LFI-NUPES). Il est proposé d'évaluer la pertinence des dépenses engagées dans le cadre de la mission *Transformation et fonction publiques* selon leur capacité à rétablir la qualité du service public plutôt qu'au regard d'objectifs et d'indicateurs absurdes, fondés par exemple sur « la diffusion de l'approche Startup d'État ».

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Les objectifs et indicateurs que vous proposez dans votre amendement dépassent largement le champ d'action de la direction interministérielle du numérique (Dinum), responsable du programme *Innovation et transformation numériques*. En outre, les éléments de la maquette de performance du programme que vous modifiez par votre amendement sont utiles à l'évaluation de l'activité de la Dinum. Il ne me semble pas pertinent de priver les parlementaires de ces informations. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF1145.

Après l'article 46

Amendement II-CF1004 de Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet (RE). Certains territoires, comme le Genevois français, dans les départements de l'Ain et de Haute-Savoie, sont peu attractifs pour la fonction publique en raison de la cherté de la vie, ce que la Conférence sur les perspectives salariales dans la fonction publique a reconnu. L'amendement vise à actualiser tous les cinq ans par décret les zones territoriales éligibles à l'indemnité de résidence, en fonction du pouvoir d'achat, afin de soutenir le paiement du loyer.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Il est en effet nécessaire d'actualiser les zones territoriales éligibles à l'indemnité de résidence, le dernier classement des communes ayant été effectué dans une circulaire du 12 mars 2011.

La rédaction de l'amendement pourrait toutefois être améliorée, notamment pour mentionner le recours à un décret afin de procéder à l'actualisation des zones et à la détermination de nouveaux critères en lien avec le pouvoir d'achat.

Je vous suggère donc de retirer votre amendement, pour le retravailler en vue de la séance.

L'amendement II-CF1004 est retiré.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons à l'examen des amendements de crédits relatifs à la mission *Crédits non répartis*.

Article 27 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF28 de M. Luc Lamirault.

Mme Lise Magnier (HOR). L'amendement vise à finaliser le Ségur. Il semble mal placé.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF28.

Elle adopte les crédits de la mission Crédits non répartis non modifiés.

M. le président Éric Coquerel. Nous avons achevé l'examen des crédits de l'ensemble des missions et articles rattachés en quarante heures, sur onze séances, en huit jours.

Nous avons examiné 930 amendements, soit 23,25 par heure. L'année dernière, 531 amendements avaient été examinés en vingt-quatre heures et demie, sur quatre jours, soit 21,67 amendements par heure. Je préciserai ultérieurement la répartition des amendements par groupe.

*

* *

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

Réunion du mercredi 26 octobre 2022 à 21 heures 30

Présents. - M. David Amiel, Mme Christine Arrighi, M. Manuel Bompard, Mme Émilie Bonnivard, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Thomas Cazenave, M. Florian Chauche, M. Éric Coquerel, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Fabien Di Filippo, Mme Alma Dufour, Mme Stella Dupont, Mme Sophie Errante, Mme Marina Ferrari, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, Mme Nadia Hai, M. Alexandre Holroyd, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, Mme Constance Le Grip, Mme Charlotte Leduc, M. Mathieu Lefèvre, Mme Patricia Lemoine, M. Philippe Lottiaux, Mme Lise Magnier, Mme Marianne Maximi, Mme Christine Pires Beaune, M. Sébastien Rome, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Michel Sala

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Jean-René Cazeneuve, Mme Karine Lebon, M. Jean-Paul Mattei

Assistaient également à la réunion. - Mme Olga Givernet, Mme Marietta Karamanli