

ASSEMBLÉE NATIONALE

17^e LÉGISLATURE

Compte rendu

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

- Examen, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi visant à exonérer de l'impôt sur le revenu les médecins et infirmières en cumul emploi retraite (n° 263) (M. Matthias RENAULT, rapporteur)..... 2
- Examen de la seconde partie du projet de loi finances pour 2025 (n° 324) (M. Charles de COURSON, rapporteur général) ; examen et vote sur les crédits des missions :
 - *Gestion des finances publiques* (M. Jérôme LEGAVRE, rapporteur spécial) 3
 - *Gestion des finances publiques : Lutte contre l'évasion fiscale* (Mme Mathilde FELD et M. Nicolas SANSU, rapporteurs spéciaux) 4
 - *Transformation et fonction publiques ; Crédits non répartis* (Mme Claire MARAIS-BEUIL, rapporteure spéciale) 15
 - *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (M. Jean-Paul MATTEI, rapporteur spécial) 20
- Présences en réunion 22

Jeudi

31 octobre 2024

Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 038

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence de

**Mme Véronique Louwagie,
Vice-présidente**



La commission examine, en application de l'article 88 du Règlement, des amendements à la proposition de loi visant à exonérer de l'impôt sur le revenu les médecins et infirmières en cumul emploi retraite (n° 263) (M. Matthias RENAULT, rapporteur)

Le tableau ci-dessous récapitule le sens des avis émis par la commission sur les amendements.

N° Amdt	Place	Auteur	Groupe	Position de la commission
5	ap PREMIER	Mme BLIN Anne-Laure	DR	Repoussé
6	PREMIER	M. RENAULT Matthias	RN	Repoussé
7	PREMIER	M. RENAULT Matthias	RN	Repoussé
8	PREMIER	M. RENAULT Matthias	RN	Repoussé

La commission examine la seconde partie du projet de loi finances pour 2025 (n° 324) (M. Charles de Courson, rapporteur général)

Mme Véronique Louwagie, présidente. L'ordre du jour appelle l'examen des missions *Gestion des finances publiques, Transformation et fonction publiques* et *Crédits non répartis*, et du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Mission *Gestion des finances publiques* (M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial)

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. La mission *Gestion des finances publiques* rassemble les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ainsi que ceux du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Ces administrations ont été parmi les plus affectées par la politique d'austérité des quinze dernières années.

Les crédits de la mission s'élèvent à 11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respectivement de 253 millions et de 72 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2024. Mais cette progression n'est que de façade.

Le programme 156, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, concentre les moyens de la DGFIP et réunit près des quatre cinquièmes des moyens de la mission. C'est lui qui porte la hausse des crédits, mais celle-ci est exclusivement liée au renouvellement des marchés interministériels de fourniture d'énergie et à l'augmentation du taux de cotisations sociales de la DGFIP. Toutes les dépenses structurelles du ministère sont en revanche en baisse. Rappelons que la DGFIP est utilisée comme premier réservoir de suppressions de postes de la fonction publique : depuis 2008, elle en a ainsi perdu 34 500. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit de supprimer 550 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, en contradiction avec le contrat d'objectifs et de moyens 2023-2027.

Cette politique a des conséquences dramatiques. Le nombre de contractuels et la charge de travail des personnels ont explosé, conduisant l'observatoire interne du ministère à dresser un constat alarmant de la situation. Celle-ci est aggravée par la réforme du nouveau réseau de proximité, qui revient à supprimer le réseau territorial de la DGFIP et qui sera poursuivie en 2025. L'enquête de l'Association des maires de France (AMF) d'octobre 2024 dénonce d'ailleurs une dégradation du service ; les usagers doivent parfois réaliser plusieurs dizaines de kilomètres pour un rendez-vous, et les horaires d'ouverture sont restreints. En définitive, toutes les missions de la DGFIP sont affectées par les politiques d'austérité.

Les budgets du programme 218, *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, sont eux aussi en baisse, les crédits de paiement diminuant de 6,7 % par rapport à 2024. Pire encore, cette baisse affecte deux chantiers essentiels du ministère. D'une part, les services de lutte contre la fraude et la corruption voient leurs moyens s'éroder. Tracfin, le service chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière et de la lutte contre la fraude aux finances publiques, perd près d'un cinquième de son budget par rapport à 2024 alors que son activité ne cesse d'augmenter. D'autre part, les crédits informatiques de

l'administration centrale chutent de 16 %. Compte tenu de la dette technique abyssale des ministères économiques et financiers, sur laquelle l'Inspection générale des finances (IGF) comme la Cour de comptes ont plusieurs fois alerté, on est pour le moins atterré.

J'en viens enfin au programme 302, *Facilitation et sécurisation des échanges*. La DGDDI est la seule administration à enregistrer une légère augmentation de ses effectifs, qui gagnent cinquante ETP, ainsi qu'une hausse de 4 % de ses crédits. Depuis les années 1990 cependant, la douane a perdu un quart de ses effectifs, qui sont passés de 22 000 à 16 500 agents, alors même que la libéralisation des échanges massifiait les flux de marchandises. La conséquence est que le taux de marchandises contrôlées par la douane n'est que de 0,1 % aujourd'hui. Quant au délai moyen de traitement – consacré à la vérification de la conformité des marchandises internationales à nos réglementations sanitaires et environnementales, et de l'absence de fraude fiscale ou de produits illégaux –, il s'est effondré à 4 minutes et 48 secondes en 2024. C'est l'un des plus faibles d'Europe. Cinquante agents supplémentaires ne combleront pas 5 500 emplois supprimés, alors que les flux de marchandises explosent sous l'effet, notamment, du commerce en ligne.

À l'occasion du PLF pour 2025 a également été décidée la mise en place d'un moratoire sur le vaste mouvement de transfert des taxes des douanes vers la DGFIP initié en 2019. Le Gouvernement semble avoir compris que le contrôle de flagrance dans les entrepôts et sur les carburants est nécessaire à la bonne perception de l'impôt. Les contrôles relatifs à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) resteront effectués par la douane, qui seule dispose des compétences nécessaires, mais il y a lieu de s'interroger sur la pertinence des transferts déjà réalisés – et sans doute de les remettre en cause.

Au vu de la trajectoire désastreuse que propose ce PLF pour la mission *Gestion des finances publiques*, je ne peux que vous proposer de rejeter les crédits proposés.

Mission Gestion des finances publiques : Lutte contre l'évasion fiscale
(Mme Mathilde FELD et M. Nicolas SANSU, rapporteurs spéciaux)

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Notre rapport concerne les seuls crédits du programme 156, alors que la lutte contre l'évasion fiscale devrait selon nous constituer une priorité gouvernementale à part entière – ce qui n'est absolument pas le cas, en dépit des effets d'annonce.

Premier point de vigilance : nous ne disposons que de données très partielles pour évaluer le volontarisme politique dont la lutte contre l'évasion fiscale fait l'objet. Ni le projet annuel de performances ni le document de politique transversale ne détaillent distinctement l'évolution du nombre d'emplois qui sont alloués à la lutte contre l'évasion fiscale au sein de la multitude de services concernés : la DGFIP, Tracfin, qui est un service de renseignement placé sous l'autorité du ministère de l'économie et des finances, le service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF), spécialisé dans la répression de la délinquance douanière, financière et fiscale, la DGDDI et, enfin, la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), un service d'enquête placé au sein de la direction centrale de la police judiciaire et rattaché à la division nationale des investigations financières et fiscales. La lutte contre l'évasion fiscale est assurée par des services relevant de différents programmes et

missions, sans que l'administration ne soit capable de fournir une présentation consolidée des crédits et des effectifs qui lui sont consacrés.

Second point d'alerte : le présent projet de loi de finances prévoit, à nouveau, de tailler dans les effectifs de la DGFIP alors même que la loi de finances pour 2024 promettait une année blanche en 2025. Ce n'est, hélas, pas une nouveauté pour notre administration fiscale qui est la plus sacrifiée de toute la fonction publique d'État : elle a déjà subi, en effet, 40 000 suppressions de postes depuis la fin des années 2000, dont 4 000 affectant le contrôle fiscal. On ne peut s'empêcher à ce stade de s'interroger sur le sort que réserve le gouvernement à ce service public qui est l'un des plus précieux de l'État, étant pratiquement le seul à générer des recettes.

Nous avons auditionné des économistes, des sociologues, des ONG ainsi que des représentants de la DGFIP, d'organisations syndicales et de Tracfin. Tous nous ont alertés sur une situation déjà désastreuse qui a fait s'effondrer les résultats du contrôle fiscal depuis 2017. Alors que l'administration fiscale avait notifié 21,2 milliards d'euros d'encaissements par l'État en redressements fiscaux et pénalités en 2015, ce montant n'était plus que de 15,2 milliards en 2023. L'utilisation massive de l'intelligence artificielle pour la programmation des contrôles est contestée par les agents en raison de son efficacité très modeste et de la perte de sens au travail qu'elle induit. L'évasion et la fraude fiscales représentent chaque année 100 milliards d'euros en moins dans les comptes de l'État.

Les créations de postes dans le contrôle fiscal annoncées par le gouvernement précédent ne sont que des redéploiements, or la hausse des moyens dévolus au contrôle fiscal ne peut se faire aux dépens des autres activités de la DGFIP. Les vérificateurs ne sont que les derniers maillons d'une longue chaîne faisant intervenir différents acteurs sans lesquels le contrôle ne peut se faire correctement. La programmation du contrôle s'appuie sur des données qu'il faut non seulement collecter mais aussi formaliser, ces deux étapes nécessitant des personnels sur le terrain mais aussi en gestion. Justifier les suppressions de postes par le recours aux méthodes de *data mining* est donc un contresens.

La lutte contre l'évasion fiscale n'est pas qu'une affaire de lignes dans des tableaux budgétaires. Elle est fondamentale pour notre cohésion sociale car elle permet notamment de garantir le consentement à l'impôt. Des auditions que nous avons menées auprès d'économistes, notamment, ressort une nécessité : celle de modifier notre législation pour la rendre moins perméable à l'optimisation fiscale agressive, et de faire enfin preuve de volonté politique. Nous devrions pouvoir nous retrouver largement autour de ces objectifs, la lutte contre l'évasion fiscale étant un combat transpartisan.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Plus qu'une simple revue d'effectifs – certes importante –, notre rapport aborde le sujet bien plus large du consentement à l'impôt. Des dizaines de milliards d'euros qui devraient abonder le budget de l'État échappent aujourd'hui à l'impôt. Pour réaliser les contrôles fiscaux, il est nécessaire de collecter des données fiables en s'appuyant sur un réseau maillé.

La frontière est très floue entre optimisation et fraude fiscales : face à cette dernière, l'État fait son devoir, opère des redressements et porte même en justice certaines affaires. Face à l'optimisation agressive en revanche – qui peut prendre la forme de CumEx, s'appuyer sur les règlements d'ensemble, reposer sur les cryptomonnaies ou utiliser les prix de transfert –, il est temps de se donner les moyens humains, mais aussi législatifs, de contrôler les montages complexes.

Article 42 et état B : Crédits du budget général

Amendements II-CF137 de M. Philippe Juvin et II-CF714 de M. Nicolas Ray (discussion commune)

Mme Véronique Louwagie, présidente. L'amendement II-CF137 propose une diminution de 10 % du nombre d'emplois, soit 21 167 ETP, au sein des opérateurs de l'État hors recherche et enseignement supérieur ; il permettrait une baisse des crédits d'un peu plus de 317 millions d'euros. Le second, qui est un amendement de repli, propose une diminution de 2,5 % des emplois, ce qui permettrait un gain de 150 millions d'euros.

Les opérateurs de l'État ont vu leur coût augmenter de 30 milliards d'euros et ont gagné 30 000 ETP en l'espace de six ans. Peut-on considérer pour autant que la qualité des services rendus aux citoyens s'est améliorée ? En confiant aux opérateurs des missions qui de surcroît s'enchevêtrent, l'État s'est démuné. Faute de moyens, il n'est plus en mesure de faire évoluer les commandes au fur et à mesure, ni de les évaluer.

Les missions relevant de l'État doivent être mieux organisées, comme le montre l'exemple de la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*. Pour la formation professionnelle, on trouve ainsi l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), le Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre Inffo), l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Intefp), sans oublier les groupements d'intérêt public (GIP) « Les entreprises s'engagent » et « La plateforme de l'inclusion », France Travail et France Compétences – et cette liste n'est pas exhaustive. Nous considérons que l'on peut probablement faire des économies, tout en améliorant la qualité du service.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Vous ne serez pas étonnée que j'émette un avis défavorable à ces deux amendements. Après avoir conduit une dizaine d'auditions et parcouru l'ensemble des documents budgétaires relatifs à celle-ci pour ce rapport spécial, il se trouve que je n'ai trouvé aucun opérateur au sein de cette mission. Par conséquent, loin de réduire de 10 % le budget des opérateurs, vos amendements auraient pour effet de sabrer dans les effectifs de la DGFIP consacrés notamment à la lutte contre la fraude fiscale. Or ce n'est pas souhaitable, celle-ci ayant perdu un tiers de ses effectifs au cours des quinze dernières années.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Il est précisé dans l'exposé sommaire de chacun des amendements que l'économie proposée serait répartie sur l'ensemble des missions et ne serait pas intégralement imputée sur la mission *Gestion des finances publiques*.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Vous proposez tout de même de diminuer les crédits du programme 156, *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, ce qui est déplorable. Un agent travaillant dans la lutte contre l'évasion fiscale rapporte plus d'argent qu'il n'en coûte.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Vous aurez compris qu'il s'agit d'un amendement d'appel et que la diminution des crédits serait répartie sur différentes missions.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendements II-CF1834 de M. Laurent Baumel, II-CF2005 de M. Jérôme Legavre, II-CF1215 de Mme Christine Pirès Beaune, II-CF1204 de Mme Mathilde Feld, II-CF1527 de Mme Christine Arrighi, II-CF1107 de M. Philippe Brun et II-CF1852 de Mme Danielle Simonnet (discussion commune)

Mme Dieynaba Diop (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés propose de renforcer les moyens de lutte contre la fraude fiscale en revenant sur la suppression de 550 ETP prévue par le PLF pour 2025 et en créant 4 000 postes d’inspecteurs des finances – soit le nombre de postes supprimés depuis 2010. Alors que le montant de la fraude fiscale est estimé entre 80 et 100 milliards d’euros par an en France, cet amendement permettrait, à terme, de générer des recettes significatives pour l’État, bien supérieures à son coût initial. En outre, il contribuerait de façon essentielle au renforcement de la justice fiscale dans notre pays.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Je propose moi aussi d’amorcer un plan massif de recrutement d’agents pour la DGFIP. Nous avons été frappés au cours de nos auditions de constater que les agents des finances publiques ne sont plus en mesure de remplir leurs missions faute d’effectifs suffisants. Ceux qui sont dédiés au contrôle fiscal ont baissé d’un cinquième depuis 2014. Il n’y a pas toutefois que la question du contrôle fiscal. André Laignel, président du Comité des finances locales, a expliqué devant notre commission il y a quelques semaines les conséquences pour les communes de la fermeture de nombreuses trésoreries. La tenue des bases cadastrales nécessaires à la perception des impôts locaux est ainsi jugée défaillante par 75 % des maires. Il importe donc de renforcer les moyens humains de la DGFIP.

M. Philippe Brun (SOC). Le PLF pour 2025 annonce un solde négatif de 730 emplois pour les services départementaux de la DGFIP, alors que le réseau avait déjà connu 2 000 suppressions nettes par an depuis 2010. Nous proposons de rétablir ces emplois pour un coût d’environ 55 millions d’euros, afin de renforcer la lutte contre la fraude fiscale sur le terrain, au plus près des contribuables. Pour ce faire, nous proposons d’abonder le programme 156 en prélevant sur les crédits de l’action 01, *Expertise, audit, évaluation et contrôle* du programme 218, *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* – sachant que nous demanderons évidemment au Gouvernement, le moment venu, de lever ce gage.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. L’amendement II-CF1204 propose de maintenir les 550 emplois que le Gouvernement prévoit de supprimer, afin d’éviter que les moyens humains de la DGFIP, notamment ceux consacrés au contrôle fiscal, ne soient une nouvelle fois sacrifiés. Le recrutement et la formation d’agents sont essentiels à la création d’un service d’expertise dédié à l’étude des dernières innovations en matière de fraude, d’évasion fiscale ou d’optimisation agressive. Ce service doit alimenter les outils de *data mining* plutôt que d’en être tributaire. Face à la fraude complexe mise en place par une poignée de grandes entreprises et de grandes fortunes, l’intelligence artificielle ne peut remplacer le travail humain des agents de la DGFIP.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Nous contestons la réduction du nombre de postes prévue en 2025 au sein de la DGFIP, qui va totalement à l’encontre de l’intérêt général : en affaiblissant la lutte contre l’évasion fiscale, elle diminue les recettes potentielles du contrôle.

L'amendement II-CF1527 propose d'abonder de 30 millions d'euros l'action 01, *Fiscalité des grandes entreprises*, du programme 156. L'amendement de repli II-CF1852 vise à annuler au moins la suppression prévue de 260 postes. Je rappelle que 27 % des emplois ont été supprimés depuis 2008 et que le recours à l'intelligence artificielle ne saurait se substituer au contrôle exercé par des agents.

M. Philippe Brun (SOC). L'amendement II-CF1107 propose de revenir sur la suppression de 494 postes prévue au sein des effectifs de lutte contre la fraude. Nous sommes ainsi fidèles aux positions de notre groupe mais aussi à celles du Gouvernement. En tant que ministre délégué chargé des comptes publics, notre collègue Thomas Cazenave s'est en effet engagé avec force dans la lutte contre la fraude.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. J'émetts un avis favorable à l'ensemble de ces amendements. Le premier, déposé par le groupe Socialistes, est le plus coûteux mais aussi le plus logique puisqu'il revient sur toutes les suppressions de postes depuis 2010. Il vise tant à abonder les moyens de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale agressive qu'à renforcer la collecte de données fiables au plus près du terrain, laquelle est indispensable.

On a eu tendance, de façon presque naturelle, à favoriser le *data mining* or celui-ci est aujourd'hui utilisé dans 56 % des contrôles mais n'est à l'origine que de 13 % des recettes : dans ces conditions, ne faudrait-il pas renforcer le nombre de contrôleurs spécialisés pour améliorer le rendement des contrôles ? Celui-ci s'élève aujourd'hui à 15 milliards d'euros, et l'on ne peut pas dire qu'il ait connu une augmentation conséquente au cours des dernières années.

Nous devons enfin nous interroger sur les règlements d'ensemble, pour lesquels le nombre de dossiers est passé de 128 à 320 en l'espace de trois ans : il nous faut regarder ce que contient ce qui s'apparente à une véritable boîte noire.

M. Thomas Cazenave (EPR). L'objectif du gouvernement précédent visant à augmenter de 1 500 le nombre d'ETP consacrés au contrôle fiscal n'est pas remis en cause, monsieur Brun. L'ensemble des orateurs ayant défendu les amendements semblent considérer que les suppressions d'emplois à la DGFIP concerneraient forcément le contrôle fiscal, comme s'il s'agissait-là de sa seule activité. Cette administration assure pourtant aussi la tenue de comptes des collectivités territoriales, le calcul de l'impôt ou encore sa collecte. Quoi qu'il en soit, je considère – c'est un point d'accord avec vous – qu'il faut maintenir la trajectoire visant à renforcer les effectifs dédiés au contrôle fiscal.

Quant à l'intelligence artificielle et au *data mining*, ils permettent de cibler la moitié des contrôles et contribuent ainsi à l'amélioration de l'efficacité et du rendement de ceux-ci. Grâce à ces outils très précieux, nous avons multiplié par deux, entre 2019 et 2023, le nombre de redressements touchant les particuliers les plus fortunés de notre pays.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je rejoins Thomas Cazenave. Avez-vous pris en compte, madame Feld, monsieur Sansu, le fait que la mise en place du prélèvement à la source a permis de redéployer du personnel sur le terrain et d'améliorer les recettes de l'impôt sur le revenu ? Vous considérez que les moyens ne sont jamais suffisants. Il me semble pourtant que des efforts sont faits et que 1 500 ETP, c'est toujours mieux que rien. Quant aux outils technologiques d'aide au contrôle, vos travaux vous ont-ils permis de mesurer leur efficacité ? Existe-t-il selon vous des pistes d'amélioration ? Je veux bien que vous ayez un œil critique, mais ne portez-vous pas aussi un regard positif sur les progrès réalisés ?

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Les auditions que nous avons menées ont effectivement démontré que l'intelligence artificielle était un outil très efficace pour traiter une multitude de données avec une rapidité inédite. Mais elles montrent aussi que cette technologie n'est pas la panacée. D'après les syndicats, le métier de vérificateurs – dont je sais évidemment qu'il n'est pas le seul métier de la DGFIP – a considérablement perdu de son sens. Les vérificateurs sont en effet contraints d'effectuer leurs contrôles sur la base des listes produites par l'intelligence artificielle, au détriment de leurs propres méthodes d'analyse et des observations qu'ils font sur le terrain.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. L'exploration des données est organisée selon des angles définis. Si les agents identifient un nouveau montage de fraude, ils doivent l'intégrer à la matrice pour ensuite avoir le droit de le contrôler ; ils n'étaient pas soumis à de telles obligations lorsque tout était fait à la main. L'outil a donc accéléré le travail mais les agents doivent en permanence mener des contrôles du même type, ce qui pose un problème. C'est pourquoi j'insistais sur la nécessité de progresser dans la lutte contre les montages complexes.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. La Cour des comptes elle-même est assez critique : l'efficacité de l'intelligence artificielle peut se révéler décevante. Le plus souvent, on fait état du recours à l'IA pour justifier l'application de plans de rigueur et de suppressions de postes.

Par ailleurs, je le répète : les nouveaux réseaux de proximité dégradent le service public et l'éloignent des usagers, et pas uniquement en milieu rural. Les maisons France Services n'assurent pas les missions qu'accomplissaient les services publics qu'elles sont censées remplacer.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Je salue l'installation des maisons France Services dans les territoires et l'engagement des collectivités territoriales dans ce domaine. Les maisons France Services sont très utiles.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1834.*

*Les amendements suivants **tombent**.*

Amendement II-CF1219 de M. Aurélien Le Coq

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). L'amendement vise à titulariser les agents contractuels de la DGFIP.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*L'amendement II-CF1207 du rapporteur spécial Jérôme Legavre est **adopté**.*

Amendement II-CF1433 de M. Peio Dufau

Mme Dieynaba Diop (SOC). Le présent amendement vise à renforcer les moyens de la DGFIP pour lutter contre le fléau de la fraude à la résidence principale, massivement pratiquée par les propriétaires qui veulent échapper aux contributions obligatoires liées au statut de leur résidence – taxation de la plus-value immobilière et majoration sur la taxe d’habitation sur les résidences secondaires (THRS) dans les communes en zone tendue notamment. Les remontées de terrain indiquent que le contrôle est insuffisant. Nous proposons donc de réorienter les crédits afin de déployer les moyens humains et techniques nécessaires pour mieux identifier les cas de fraude, ce qui servirait à la fois la justice fiscale et les recettes des collectivités.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Avis favorable. Il est inacceptable que les multipropriétaires refusent de s’acquitter des taxes dont ils sont redevables.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Vous laissez entendre que tout ne serait qu’un problème d’effectifs – plus les agents seraient nombreux, plus les services seraient efficaces. Ce n’est pas comme cela que cela marche, et la DGFIP l’illustre : le prélèvement à la source, qui nécessite moins d’agents, a amélioré le service rendu et significativement augmenté le rendement de l’impôt, de sorte que nous avons pu redéployer du personnel. Le principe est applicable dans de nombreux domaines.

Nous ne vous avons pas attendus pour mener la lutte contre la fraude fiscale. Nous avons engagé plusieurs plans pour en améliorer le rendement, avec des résultats. Il ne suffit pas d’augmenter les effectifs. Nous avons recouru à l’IA et à l’automatisation, conclu des accords avec les pays de l’OCDE pour lutter contre l’optimisation et nous avons imposé aux grandes entreprises des obligations de transparence.

*La commission **adopte** l’amendement.*

Amendement II-CF1110 de Mme Christine Pirès Beaune

M. Philippe Brun (SOC). Monsieur Cazeneuve, plus il y a de vendeurs de *tupperwares*, plus vous vendez de *tupperwares* ! Quand vous augmentez le nombre de contrôleurs, le rendement croît.

L’amendement II-CF1110 vise à allouer deux millions à la création d’une base de données commune aux différents services de lutte contre la fraude – service d’enquêtes judiciaires des finances (SEJF), brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), Tracfin, la DGFIP, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) notamment. Il s’agit d’une recommandation issue du rapport d’information de Mme Pirès Beaune relatif aux aviseurs fiscaux.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Avis favorable.

Monsieur Cazeneuve, en 2015, le contrôle fiscal a permis de réaliser des recouvrements à hauteur de 19 milliards d’euros. Ce montant a chuté à 17 milliards en 2016, 16 milliards en 2017, 14 milliards en 2018, 12 milliards en 2019, 8 milliards en 2020, 13 milliards en 2021, 14 milliards en 2022 et 15 milliards en 2023. Certes, les sommes ne sont pas nulles, mais nous ne parvenons pas à passer un cap, dans la direction du montant total estimé de la fraude, à savoir 80 milliards d’euros. Sans espérer recouvrer 100 % des sommes, un saut qualitatif et quantitatif est nécessaire.

M. David Amiel (EPR). M. Brun n’a pas choisi le meilleur exemple : en septembre, l’entreprise *Tupperware* se déclarait en faillite ! (*Sourires.*)

Nous pouvons certainement améliorer la lutte contre la fraude, notamment en croisant les bases de données pour mieux cibler les contrôles. Thomas Cazenave a déposé une proposition de loi en ce sens.

La commission adopte l’amendement.

Amendement II-CF1216 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Le présent amendement vise à allouer des moyens à la formation des agents. Pour lutter contre la fraude et l’évasion fiscale, il faut dispenser aux contrôleurs une formation de qualité. Cette dépense constitue un investissement car elle participera à augmenter le montant des recouvrements.

Mme Véronique Louwagie, présidente. L’augmentation du nombre d’agents ne garantit pas l’amélioration des résultats – nous devons sortir de cette logique.

La commission adopte l’amendement.

La commission adopte successivement les amendements II-CF1201 et II-CF1210 de la rapporteure spéciale Mathilde Feld.

Amendement II-CF1212 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. L’amendement II-CF1212 tend à créer une direction interministérielle de lutte contre l’évasion fiscale associant les ministères chargés de l’intérieur, des finances et de la justice.

La commission adopte l’amendement.

Amendement II-CF2006 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. L’amendement II-CF2006 tend à recruter 500 douaniers. Certes, vous n’aimez pas ouvrir des postes. Certains ici considèrent en effet que les soignants soignent mieux quand ils sont moins nombreux, que les professeurs enseignent mieux quand ils sont moins nombreux et que les agents de la DGFIP sont plus efficaces quand ils sont moins nombreux. Les représentants des douaniers que nous avons auditionnés nous ont néanmoins indiqué que seules 0,1 % des marchandises sont contrôlées. Des milliards échappent à l’État parce que quantité de contrôles, de flagrance en particulier, ne peuvent être effectués. Nous avons besoin de douaniers en plus, pour contrôler non les personnes mais les marchandises – c’est le cœur de leur mission.

Ces dernières années, certaines missions fiscales ont été transférées de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) vers la DGFIP. Il faut y revenir : c'est un fiasco.

M. Thomas Cazenave (EPR). Combien d'agents seraient nécessaires pour contrôler tous les containers qui entrent dans nos ports ? L'administration n'y suffira jamais, mais la technologie offre des solutions. On peut déployer des scanners intelligents pour cibler les contrôles. Il faut non pas toujours augmenter les effectifs mais s'assurer que les agents en poste disposent des outils techniques pour gagner en efficacité.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF327 de M. Matthias Renault

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Je voudrais comprendre pourquoi la trajectoire budgétaire de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) vous inquiète tant. Les crédits de paiement sont stables depuis 2022, malgré l'inflation ; quatre des dix membres du collège sont nommés directement par le Parlement ; la présidente est auditionnée par les commissions. On peut difficilement soutenir, comme vous le faites, que le contrôle parlementaire s'en trouve affaibli.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Mme Véronique Louwagie, présidente. Nous en venons aux explications de vote.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Il est logique de renforcer les effectifs de la DGFIP, pour améliorer le contrôle fiscal. Nous parlons de 4 000 postes sur un total de 90 000 agents dans la direction. Néanmoins, le nombre ne fait pas tout, il faut mener une réflexion globale. Le rapport spécial doit essentiellement déterminer comment identifier les montages complexes de fraude et d'évasion fiscales et d'optimisation agressive, pour ensuite adapter la législation. J'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Il est vrai que le renforcement des effectifs ne peut constituer l'unique solution ; pour renforcer la lutte contre l'évasion fiscale, il faudra mener un travail qualitatif et un travail législatif.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Le nombre d'agents n'est pas le seul élément de réponse, mais il est déterminant. Les services sont à l'os – même s'ils ne sont pas les seuls. Nous avons adopté deux amendements tendant à réaffecter des moyens supplémentaires à la DGFIP et aux douanes, ce qui inverse le cours destructeur tracé depuis des années par les gouvernements successifs. Je suis donc favorable à l'adoption des crédits.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Nous sommes d'accord sur la nécessité de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Cependant, les nombreux amendements ont profondément modifié la trajectoire financière de la mission. Nous voterons contre les crédits.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je salue le travail des agents des finances publiques. Sur le terrain, la réorganisation est un succès : la DGFIP conseille davantage les citoyens et les élus sont satisfaits, ainsi que les usagers.

Depuis de nombreuses années, la lutte contre la fraude est une priorité pour notre majorité. Le problème ne peut se résumer aux effectifs : il faut prendre en considération les moyens informatiques, la collaboration internationale, l'augmentation des normes pour contrôler les grandes entreprises. Nous nous y employons.

Vous avez significativement augmenté les moyens, sans proportion avec les besoins. Dans le projet de loi de finances, les autorisations d'engagement ont été rehaussées de 2,35 %, ce qui correspond peu ou prou à l'inflation. Nous voterons contre les crédits de la mission, car ils ont été déformés.

M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP). Compte tenu des modifications apportées, nous voterons les crédits de la mission.

Beaucoup ont affirmé qu'il ne suffisait pas d'affecter des moyens supplémentaires pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Avec les crédits que nous avons votés, nous prouverons dans les faits que c'est le cas.

M. Arnaud Simion (SOC). Nous avons doté la mission de 500 millions d'euros supplémentaires et ainsi réarmé l'administration fiscale et les douanes. Nous voterons donc ces crédits.

M. Philippe Juvin (DR). La copie était sage, elle l'est beaucoup moins à présent. Nous avons largement débattu du lien entre les effectifs et l'efficacité de l'action publique. Il est parfois matériellement impossible de disposer du personnel nécessaire pour tout contrôler – voyez le nombre de containers qui entrent dans le port du Havre et les millions de tonnes de marchandises qui arrivent à l'aéroport de Roissy. L'inflation de la dépense est telle que nous ne pourrions pas voter ces crédits.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Le texte initial ressemble au texte modifié comme le jour à la nuit ! Nous sommes à présent favorables à l'adoption des crédits. En effet, nous avons restauré tous les postes supprimés depuis 2008. Nous ne sommes pas contre l'intelligence artificielle ni contre les innovations mais soyons lucides : rien ne remplace le contrôle humain. La DGFIP a expérimenté un dispositif de détection des piscines utilisant un logiciel fourni par Google et Capgemini : ce logiciel a identifié des places de parking pour personnes handicapées comme des piscines ! Vous exigez que plus de 50 % des contrôles soient ciblés par l'IA, or en augmentant la part des contrôles menés par l'IA, on fait croître mécaniquement le nombre de recouvrements qui aboutissent dans cette même catégorie. Cela ne prouve pas que l'IA soit plus efficace que les agents. S'agissant des douanes, je vous alerte sur l'importance des compétences et le risque qu'entraîne le fait de saucissonner les tâches. Pour mener efficacement la bataille contre la fraude fiscale, il nous faut des effectifs humains et un cap, résultat d'une volonté politique.

Mme Perrine Goulet (Dem). S'il fallait citer un contrôle réussi grâce à l'IA, ce serait précisément celui sur les piscines ! De manière générale, le recours à l'IA est efficace.

Il est dommage d'avoir modifié les crédits d'une mission qui était déjà bien dotée. Il n'est pas nécessaire d'augmenter les effectifs au-delà des 1 500 agents prévus, puisque la

modernisation de l'État fonctionne très bien, qu'il s'agisse de la généralisation du compte financier unique, de la simplification de la chaîne comptable, de l'amélioration du recouvrement des recettes.

Ne vous en déplaise, les maisons France Services sont une réussite. Les gens s'y rendent pour un problème et s'aperçoivent qu'ils peuvent en résoudre d'autres. Lorsque l'on habite loin de la préfecture, il fallait parfois faire une heure de route pour se rendre à un guichet de la DGFIP. Désormais, les citoyens ont accès à tous les services publics, y compris la DGFIP, à vingt minutes de chez eux.

Une fois encore, les commissaires aux finances détériorent le travail accompli en surdimensionnant les besoins, et se ridiculisent. Nous aurions pu trouver des terrains d'entente mais toutes les modifications sont excessives, donc aucune ne sera retenue – c'est dommage. Nous ne pouvons que voter contre les crédits.

M. Christophe Plassard (HOR). Tout le monde doit participer à l'effort budgétaire. La réduction de 500 équivalents temps plein (ETP) dans cette mission donnait un bon signal et témoignait de la bonne volonté des services concernés. Notre groupe soutient le renforcement des moyens dédiés à la lutte contre la fraude fiscale, avec l'engagement d'y affecter 1 500 personnes supplémentaires. De même, le plan de protection des agents publics envoie un message très positif à tous ceux dont la vie est menacée parce qu'ils sont fonctionnaires. Enfin, nous saluons l'intensification de la lutte contre toutes les fraudes, en recourant à l'IA pour cibler les contrôles. La France se dote des meilleurs outils technologiques pour déjouer des montages de plus en plus sophistiqués.

Cependant, compte tenu des amendements adoptés, les membres du groupe Horizons & Indépendants voteront contre les crédits de la mission.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. On annonce 1 500 postes supplémentaires pour le contrôle fiscal mais le schéma d'emploi prévoit 550 ETP de moins. Il faut être cohérent, on ne peut pas toujours dépouiller le réseau local qui collecte les données. Nous sommes revenus sur des suppressions de poste qui s'accumulent depuis 2010 – c'est bien.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Je vous informe que les modifications que nous avons adoptées rehaussent les crédits de la mission de 590 millions d'euros.

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

Article 45 et état G : Liste des objectifs et des indicateurs de performance

Amendement II-CF1208 de Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Le présent amendement vise à créer un indicateur relatif au coût de collecte des recettes issues de la fraude fiscale.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Après l'article 60

Amendement II-CF1466 de M. Peio Dufau

Mme Dieynaba Diop (SOC). L'amendement II-CF1466 vise à obtenir un rapport sur les opérations de contrôle fiscal relatives à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à ses majorations, ainsi qu'à la taxe sur les plus-values immobilières. Ce rapport préciserait notamment le nombre de contrôles sur place et sur pièces réalisés, le nombre d'agents affectés et, le cas échéant, le nombre de cas transmis à l'autorité judiciaire aux fins de poursuites pénales.

Nous voulons une photographie de l'action du Gouvernement contre la fraude et l'évasion fiscales.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Je vous propose de retirer votre amendement. Les rapports tendent le plus souvent à partager des données dans un domaine précis ; il est sans doute plus adéquat ici de demander aux cabinets des ministres concernés la liste des actions visées. Par ailleurs, votre amendement visant à renforcer les contrôles a été adopté.

*L'amendement est **retiré**.*

Missions Transformation et fonction publiques, et Crédits non répartis (Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale)

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. La mission *Transformation et fonction publiques* accompagne la transformation de l'action de l'État pour la rendre plus efficace.

Pour 2025, ses crédits s'élèvent à 1 081,5 millions en AE, soit une baisse de 14 %, et de 800,5 millions d'euros en CP, en diminution de 27 %. Eu égard à l'état critique des finances publiques, la baisse des dépenses est en effet générale.

Les crédits alloués à la direction interministérielle du numérique (Dinum), inscrits jusqu'en 2022 dans la présente mission, ont été intégrés à la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Le PLF prévoit de poursuivre la modernisation du parc immobilier de l'État. Plus précisément, le programme 348, *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs*, financerait l'achèvement du plan de rénovation des cités administratives et le

développement de projets immobiliers similaires, à hauteur de près de 675 millions en AE. Ces opérations participent à la nécessaire rationalisation des surfaces occupées par les services de l'État ainsi qu'à l'amélioration de la performance énergétique du parc, toutes deux sources, à terme, d'économies budgétaires. J'estime toutefois que, pour contribuer à l'effort général de diminution des dépenses publiques, les travaux lourds, particulièrement coûteux, devraient être limités aux besoins les plus urgents.

Pour le programme 148, *Fonction publique*, les crédits seraient stables, atteignant 275 millions en AE. Je souligne toutefois la légère diminution des montants alloués aux dispositifs d'action sociale interministérielle : c'est en améliorant les conditions de vie et de travail des agents publics que les services de l'État seront en mesure de capter et de fidéliser les personnes les plus compétentes.

Le budget alloué par le programme 349 aux mesures de transformation de l'action publique connaît une forte diminution, de 47 % en AE et de 33 % en CP. Cette baisse tient principalement à la réduction de l'enveloppe du fonds pour la transformation de l'action publique (Ftap), limitée au financement des projets déjà sélectionnés. Toutefois, les moyens de fonctionnement de la direction interministérielle de la transformation (DITP) publique sont confortés. Je ne suis pas entièrement convaincue qu'une direction interministérielle soit pertinente. Les projets, nécessaires, pourraient aussi bien relever directement des services concernés, au plus près du terrain. Je proposerai donc de réduire les crédits alloués aux diverses dépenses pilotées par la DITP, dont l'efficacité n'est pas démontrée.

Enfin, le programme 368, *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, porte à près de 54 millions d'euros les dépenses de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), de la DITP et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (Cisirh). Il m'inspire deux remarques. D'abord, je m'interroge sur le bien-fondé du maintien de ces crédits au sein d'un programme spécifique, qui complique le pilotage et le redéploiement des effectifs. Ensuite, je réitère mes réserves quant au modèle retenu pour la DITP. J'ai d'ailleurs déposé un amendement visant à supprimer ses dépenses de personnel.

Sous réserve des débats à venir et de l'adoption des amendements évoqués, je suis favorable au vote des crédits de la mission *Transformation et fonction publiques*.

La mission *Crédits non répartis*, quant à elle, a pour objet de permettre le déploiement de crédits en cours d'exécution budgétaire pour financer des dépenses imprévues. En diminution de 39 % en AE et de 62 % en CP, le budget prévu pour cette mission signe le retour à une trajectoire conventionnelle, après la période exceptionnelle de crises sanitaire et énergétique que nous avons connue. J'émet donc un avis favorable à son adoption.

Article 42 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF752 de Mme Eva Sas

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Cet amendement d'appel vise à augmenter de 50 millions d'euros les crédits alloués à la rénovation des bâtiments de l'État. Le rapport de Selma Mahfouz et de Jean Pisani-Ferry préconise d'y consacrer 10 milliards d'euros

supplémentaires par an à l'horizon 2030. Nous en sommes très loin, puisque l'action *Résilience* du programme *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* se trouve réduite de 92,75 % dans ce projet de loi de finances (PLF) ! Les 360 millions de crédits de paiement prévus dans le programme 348 représentent moins de 4 euros par mètre carré de bâti et permettraient de rénover moins de 1 % du parc détenu par l'État. Nous devons absolument accroître les moyens que nous y consacrons.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Si je partage votre souhait de moderniser le parc immobilier de l'État, j'estime que l'état critique de nos finances publiques impose de rationaliser les dépenses en concentrant les travaux sur les besoins les plus urgents.

En outre, la forte diminution des crédits de l'action *Résilience* tient simplement à l'achèvement de la quasi-totalité des projets retenus dans le cadre des programmes Nouveaux espaces de travail et Résilience 2. Quinze millions d'euros sont déjà affectés au déploiement de nouveaux projets sélectionnés en 2024. Le programme 348 alloue par ailleurs plus de 600 millions d'euros de crédits à l'amélioration de la performance du parc immobilier de l'État.

Enfin, ce programme n'a pas vocation à financer toutes les dépenses de rénovation des bâtiments publics, certaines relevant d'autres ministères. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement II-CF742 de M. Jordan Guittou

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. L'état critique des finances publiques requiert des économies auxquelles tous doivent participer. À ce titre, le train de vie de la fonction publique doit être réduit dans ses domaines les moins essentiels aux intérêts de la nation. Nous proposons donc de minorer de 100 millions d'euros l'action *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire* du programme 348.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendements II-CF1222 de M. Aurélien Le Coq et II-CF1234 de M. Jérôme Legavre (discussion commune)

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Ces amendements, qui se fondent sur les travaux du collectif Handicaps, visent à engager un plan de rénovation pour rendre les bâtiments publics et les universités plus accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. S'il est en effet important d'améliorer l'accessibilité des bâtiments, les universités relèvent plutôt de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF1222.*

*En conséquence, l'amendement II-CF1234 **tombe**.*

Amendement II-CF2996 de Mme Claire Marais-Beuil

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Il s'agit de réduire diverses contributions – en faveur de l'apprentissage, des syndicats, ou des fonds d'accompagnement en matière de ressources humaines –, dont le coût avoisine 24 millions d'euros, sans que leur efficacité soit démontrée, ni même débattue.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2997 de Mme Claire Marais-Beuil

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Je propose de supprimer les crédits de la DITP. Il est ressorti des auditions que j'ai conduites que si elle mène un important travail de rationalisation, celui-ci pourrait tout aussi bien être réalisé en interne, les services concernés ayant une vision bien plus concrète et pertinente de leur action.

La commission rejette l'amendement.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Le programme *Transformation publique* ne comportant plus suffisamment de crédits, l'amendement II-CF1247 de M. Aurélien Le Coq ne peut pas être examiné.

Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Après analyse et audition des différentes parties prenantes, nous avons estimé qu'il était possible d'en rester aux lignes budgétaires prévues pour cette année, et même que quelques économies supplémentaires pouvaient être envisagées. Les différents amendements adoptés me conduisent à me prononcer contre ces crédits. Cet avis vaut également pour le groupe Rassemblement national.

Mme Gabrielle Cathala (LFI-NFP). Nous voterons en faveur des crédits de cette mission, eu égard aux amendements adoptés.

Mme Dieynaba Diop (SOC). La mission *Transformation et fonction publiques* aurait pu s'intituler « mission *Start-up nation* » : elle déborde de bonnes intentions arrangées à la sauce du *modern management*, mais ne représente qu'une part infime du budget de l'État – à peine 0,13 % – et devrait, au mieux, constituer un programme au sein d'une mission plus large. La Cour des comptes a d'ailleurs dénoncé « l'instabilité de son périmètre », estimant que l'impact de certaines de ses actions n'est pas mesuré ou que leur valeur ajoutée n'est pas démontrée. Rappelons que ces 0,13 % sont destinés à optimiser l'efficacité opérationnelle de l'administration en rationalisant les moyens financiers et humains, tout en améliorant la qualité du service rendu aux usagers. Ces deux objectifs contradictoires, rédigés en novlangue, parlent d'eux-mêmes.

Au vu des amendements adoptés ce soir, nous voterons néanmoins pour ces crédits.

M. Nicolas Ray (DR). Le budget présenté initialement actait une réduction des crédits de paiement, comme nous le demandons depuis le début de l'examen de la seconde partie du PLF.

Pour faire écho au rapport de Mme Marais-Beuil, il me paraît indispensable de faire évoluer l'architecture de l'action de l'État. De nombreuses réflexions ont été menées par le passé, sans toujours aboutir – je pense à la mission du Comité d'action publique (CAP) 2022. Les agents publics ont besoin de missions bien définies et d'une organisation claire et simple, plaçant le préfet au cœur de l'action de l'État dans les départements et donnant au ministre la maîtrise de l'ensemble de la chaîne administrative. Je partage les doutes de la rapporteure spéciale quant à l'utilité des délégations interministérielle.

Les actions du programme 348, en revanche, si elles sont effectivement coûteuses, peuvent aussi permettre de réduire les dépenses de fonctionnement. Pour autant, eu égard aux augmentations de budget votées ce soir et fidèles à nos objectifs de rigueur et de rationalisation de la dépense, nous voterons contre ces crédits.

Mme Perrine Goulet (Dem). Compte tenu des amendements qui viennent d'être adoptés, notre groupe est également défavorable aux crédits de cette mission.

Mme Émeline K/Bidi (GDR). Au vu de l'adoption d'amendements qui changent radicalement la trajectoire de la mission *Transformation et fonction publiques*, nous voterons quant à nous pour ce budget.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Il en va de même pour le groupe Écologiste et social.

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

Article 45 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Amendement II-CF1236 de M. Aurélien Le Coq

Mme Claire Marais-Beuil, rapporteure spéciale. Les indicateurs rattachés à l'objectif 5 du programme 148 correspondent à des critères précis d'évaluation des modes de recrutement et de mobilité dans la fonction publique, lesquels contribuent à l'attractivité de cette dernière. Un objectif visant à « rétablir la qualité du service public » serait beaucoup trop large, d'autant qu'aucun indicateur ne lui est associé. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

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

Compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial.)

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. Recouvrant 95 millions de mètres carrés de surface bâtie et 40 000 kilomètres carrés de terrains non bâtis, le parc immobilier de l'État constitue non seulement un support matériel aux missions de ce dernier, mais également un outil de modernisation de l'action publique. Il représente en outre une piste de redressement des comptes publics, que sert l'objectif de réduction des surfaces occupées par les services de l'État et de ses opérateurs.

Ce sont précisément ces objectifs que cherche à satisfaire le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Il permet en effet de mutualiser les recettes issues de la cession de biens immobiliers et des produits de redevances domaniales et de loyers, pour financer des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire et des opérations immobilières structurantes au profit de l'État et de ses opérateurs. Il comprend deux programmes, dont un seul, le 723, est abondé.

Les recettes du CAS s'élèveraient en 2025 à 340 millions d'euros, dont 230 millions de produits de cessions immobilières et 110 millions issus des redevances et loyers perçus par l'État.

Les 660 cessions attendues en 2025 restent donc la première source de financement du CAS. La complexité des prévisions en matière immobilière crée toutefois une forte incertitude sur ses recettes et son équilibre financier. Le montant des cessions serait ainsi le même en 2025 qu'en 2024, alors que plus d'une centaine de ventes supplémentaires devraient être conclues.

Le montant des redevances domaniales et loyers resterait lui aussi stable par rapport à 2024. Ces recettes constituent la seconde source de financement du CAS, la direction de l'immobilier de l'État s'étant engagée dans une démarche de dynamisation des redevances et loyers.

Je note avec intérêt que l'État cherche à diversifier ses modes de valorisation des biens immobiliers, pour sortir de la binarité habituelle entre vente et location classique. Il a ainsi conclu en 2023 un bail emphytéotique sur l'immeuble Pyramides du 1^{er} arrondissement de Paris, pour un montant de 65 millions d'euros et pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans, à l'issue de laquelle il redeviendra propriétaire du bien.

Les dépenses du CAS s'élèveraient également, comme en 2024, à 340 millions. Ces crédits sont alloués prioritairement aux dépenses dites du propriétaire, à concurrence de 60 %, 137 millions étant affectés aux dépenses de gros entretien, de réhabilitation, de mise en conformité et de remise en état des biens existants.

En parallèle, le CAS soutient, à hauteur de 140 millions d'euros, des opérations immobilières d'envergure visant à augmenter la valeur vénale du parc. La principale d'entre elles sera le projet Quai d'Orsay XXI du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, évalué à 70 millions d'euros. Ce projet aura vocation à moderniser les locaux du ministère afin

d'améliorer les conditions de travail des agents, de renvoyer une image contemporaine de la diplomatie française et de répondre aux enjeux de la transition environnementale.

Enfin, j'ai souhaité inscrire ce rapport spécial dans une logique prospective, pour rendre compte du moment charnière que traverse la politique immobilière de l'État. Inadapté à la prise en compte des intérêts de l'État propriétaire, le mode actuel de gestion du patrimoine ne garantit pas une gestion vertueuse du parc. Si la pertinence du CAS tient à son dispositif dérogatoire permettant l'affectation des recettes tirées du parc aux dépenses y afférent, elle ne suffit pas à en faire un outil efficace, en raison de son ampleur limitée et de ses perspectives financières fragiles.

Aussi, je salue le projet de création d'une foncière publique, que le Conseil de l'immobilier de l'État demande depuis longtemps et qui a été annoncée en février 2024 par notre collègue Thomas Cazenave, alors ministre délégué aux comptes publics. Chargée de la gestion d'une partie du parc qui lui aura été transférée en pleine propriété, cette foncière incarnera un mode de gestion responsable, durable et sobre. Un premier dispositif pilote devrait être mis en service en 2025. Si je soutiens pleinement cette ambition, je tiens à soulever deux points d'attention. D'abord, le choix du statut juridique de la foncière et son périmètre méritent d'être questionnés. Ensuite, j'insiste sur la nécessité d'appliquer des loyers de marché, pour que les ministères soient incités à optimiser leur gestion immobilière en rationalisant leur occupation de l'espace.

Je conclurai par un appel à la prudence : bien qu'incontournable à mes yeux, la réforme de la foncière publique ne doit pas être précipitée. Elle mérite une expertise approfondie et un travail préliminaire permettant de tester véritablement la pertinence du modèle.

Mme Véronique Louwagie, présidente. J'entends donc que des améliorations restent possibles pour rendre plus vertueuse la gestion du patrimoine de l'État. Vous vous réjouissez ainsi de la création d'une foncière immobilière. Au vu de la superficie en jeu, l'enjeu est effectivement de taille.

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial. J'insiste sur le fait que chaque utilisateur, chaque ministère doit réellement prendre conscience de la fonction de l'État propriétaire et garder à l'esprit que certaines surfaces ne sont pas forcément utiles. Nous verrons comment la future foncière prendra forme au fil des discussions budgétaires, mais il est urgent de faire évoluer les modes de gestion et d'inciter chacun à se responsabiliser.

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

La réunion s'achève à vingt-trois heures.

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

Réunion du jeudi 31 octobre 2024 à 21 heures

Présents. - M. David Amiel, M. Karim Ben Cheikh, M. Philippe Brun, M. Pierre-Yves Cadalen, Mme Gabrielle Cathala, M. Thomas Cazenave, M. Jean-René Cazeneuve, M. Jean-François Coulomme, M. Sébastien Delogu, M. Jocelyn Dessigny, Mme Dieynaba Diop, Mme Mathilde Feld, M. Emmanuel Fouquart, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, M. Jérôme Legavre, M. Gérard Leseul, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Nicolas Metzdorf, M. Matthias Renault, M. Fabrice Roussel, M. Emeric Salmon, M. Arnaud Simion, Mme Danielle Simonnet, Mme Céline Thiébault-Martinez

Excusés. - M. Éric Coquerel, Mme Sophie Pantel, M. Nicolas Sansu, M. Charles Sitzenstuhl

Assistaient également à la réunion. - M. Romain Baubry, M. Yoann Gillet, Mme Émeline K/Bidi, M. Bastien Lachaud, Mme Christine Loir, Mme Sandrine Runel