

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES ET PROVISIONS

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	11
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	11
A. L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE ET LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	11
B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	11
1. <i>Le poids prépondérant des crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP).....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une mission dominée par les dépenses de personnel</i>	<i>12</i>
C. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017	13
D. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE AU TITRE DE L'EXERCICE 2013	14
1. <i>Une augmentation des crédits portée par les dépenses de personnel.....</i>	<i>14</i>
2. <i>...malgré la suppression de 2 203 emplois en 2013.....</i>	<i>16</i>
3. <i>Quels leviers de maîtrise de la masse salariale ?.....</i>	<i>16</i>
a) <i>Le non-remplacement des départs en retraite.....</i>	<i>16</i>
b) <i>Des facteurs de croissance de la masse salariale insuffisamment maîtrisés.....</i>	<i>17</i>
c) <i>Les dispositifs indemnitaires : point faible de la gestion des dépenses de personnel des ministères économiques et financiers.....</i>	<i>18</i>
4. <i>Une forte réduction des crédits hors titre 2</i>	<i>19</i>
5. <i>Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale</i>	<i>20</i>
a) <i>Le transfert des crédits de la direction générale de la modernisation de l'Etat.....</i>	<i>20</i>
b) <i>Compenser les ouvertures de crédits décidées dans le cadre d'autres mission du budget général.....</i>	<i>20</i>
II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....	21
A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	21
1. <i>Un programme qui porte les crédits d'une administration fiscale unifiée.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Des crédits en légère hausse en 2013</i>	<i>22</i>
3. <i>Une « sanctuarisation » du contrôle fiscal ?</i>	<i>23</i>
4. <i>Une mesure de la performance toujours insuffisante.....</i>	<i>26</i>
B. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »	27
1. <i>Un programme au service de la modernisation de l'Etat</i>	<i>27</i>
2. <i>L'évolution des crédits en 2013.....</i>	<i>27</i>
3. <i>Un bilan de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)</i>	<i>29</i>
C. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES ».....	32
1. <i>Les fonctions de conduite et de pilotage des ministères économiques et financiers</i>	<i>32</i>
2. <i>L'évolution des crédits en 2013.....</i>	<i>33</i>
3. <i>Une gestion efficiente du parc immobilier des ministères économiques et financiers</i>	<i>34</i>

D. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES ».....	35
1. <i>Le programme support de la direction générale des douanes et droits indirects</i>	35
2. <i>Des crédits stables malgré des dépenses de personnel en hausse</i>	36
3. <i>La modernisation des douanes</i>	37
E. PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT »	39
1. <i>Les dépenses d'entretien de l'« Etat propriétaire »</i>	39
2. <i>Des crédits en légère diminution</i>	40
3. <i>La mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » dans le parc immobilier de l'Etat</i>	41
a) <i>Les objectifs</i>	41
b) <i>La méthode et les outils</i>	42
c) <i>Le coût de la mise aux normes des bâtiments de l'Etat</i>	43
4. <i>Le partage des compétences entre le programme 309 et le CAS « Patrimoine immobilier de l'Etat »</i>	43
F. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	46
1. <i>Le financement de la formation des fonctionnaires de l'Etat et de l'action sociale interministérielle</i>	46
2. <i>Une baisse des crédits en 2013</i>	46
3. <i>L'aide sociale interministérielle</i>	47
a) <i>Le chèque-vacances</i>	47
b) <i>L'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP)</i>	48
c) <i>Les prestations CESU pour la garde de jeunes enfants</i>	48
d) <i>L'aide au maintien à domicile</i>	49
EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ	51
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 66 Demande de rapport relatif à l'évaluation des gains de productivité réalisés au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et aux effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal	51
DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « PROVISIONS »	53
I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS	53
A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES.....	53
1. <i>Le programme 551</i>	53
2. <i>Le programme 552</i>	53
B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES	54
1. <i>Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes</i>	54
a) <i>Une procédure de répartition par voie réglementaire</i>	54
(1) <i>Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté</i>	54
(2) <i>Les crédits du programme 552 sont répartis par décret</i>	55
b) <i>Une dérogation au caractère limitatif des programmes</i>	55
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i>	55
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2013	56
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE EN DIMINUTION	56
B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	56
1. <i>Une non budgétisation du programme 551</i>	57
2. <i>Les crédits du programme 552</i>	57

TROISIÈME PARTIE LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT »	59
I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L’ÉTAT	59
A. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L’ÉTAT	59
B. UNE CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L’ÉTAT AU PÉRIMÈTRE LIMITÉ.....	60
II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU COMPTE EN 2013	61
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS.....	61
B. ... QUI NE DOIT PAS MASQUER UNE ABSENCE DE PARTICIPATION RÉELLE DU COMPTE AU DÉSENDETTEMENT EN 2013.....	61
C. LES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2013	62
D. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
III. LES PERSPECTIVES POUR 2013	63
A. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	63
B. LE REGROUPEMENT DES SERVICES DES MINISTÈRES DE L’ÉCOLOGIE ET DU LOGEMENT À LA DÉFENSE.....	65
IV. QUELLE POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR L’AVENIR ?	66
EXAMEN DE L’ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ	67
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L’ARTICLE 72 (Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Augmentation de la part du produit des cessions immobilières de l’Etat affectée au désendettement</i>	67
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	69
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

1°) La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » **participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses** engagé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Dans le cadre du budget triennal, ses crédits sont réduits de près de 1,9 % entre 2012 et 2013, puis de 0,9 % en 2014 et de 1,9 % en 2015. **Entre 2012 et 2015, son enveloppe à vocation à diminuer de 420 millions d'euros.**

2°) **11 736,0 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 11 680,1 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** sont prévus au titre de la mission pour 2013. Aussi la dotation de cette dernière croît-elle de 1,6 % en AE (+ 180,4 millions d'euros) et de 0,7 % en CP (+ 77,4 millions d'euros) par rapport à 2012.

Cette augmentation est **intégralement portée par les dépenses de personnel** qui progressent de 2,5 % (+ 219,7 millions d'euros), elle-même **imputable au poids croissant de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** qui est majoré de 7,6 % (+195,5 millions d'euros). En effet, cette contribution mise à part, les dépenses de titre 2 diminuent de 0,6 % (- 36,5 millions d'euros), du fait de la suppression de 2 203 équivalents temps plein (ETP).

Les **autres dépenses** (fonctionnement, investissement et intervention) reculent de 1,3 % en AE (- 39,3 millions d'euros) et de 4,9 % en CP (- 142,3 millions d'euros). Leur diminution est réalisée, selon le Gouvernement, grâce à un « *ensemble de mesures de modernisation* » dont il n'est pas réellement précisé la teneur concrète, ce que regrettent vos rapporteurs spéciaux.

3°) Ces derniers ont également mis en évidence une **maîtrise insuffisante des facteurs de croissance de la masse salariale**, ce que les dépassements récurrents des crédits de titre 2 semblent confirmer. Par ailleurs, ils estiment que les dispositifs indemnitaires des ministères économiques et financiers constituent une faiblesse majeure de la gestion des dépenses de personnel. Aussi, **le seul levier de maîtrise des dépenses de personnel actionné dans le cadre de cette mission est la réduction des effectifs** et, notamment, le non-remplacement des départs en retraite.

4°) Vos rapporteurs spéciaux ont toutefois souhaité **s'assurer que la réduction des effectifs ne se faisait pas au détriment du contrôle fiscal**, conformément à l'engagement du Gouvernement de « sanctuariser » cette activité lors de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ils ont, à ce sujet, constaté **une réduction du nombre des contrôles fiscaux sur place** (- 1,9 % entre 2006 et 2011). Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux ont mis en évidence une diminution du montant des pénalités appliquées, en dépit d'une hausse des droits recouverts. C'est la raison pour laquelle ils se demandent si la réduction des effectifs parmi les fonctions support au contrôle n'a pas eu pour conséquence de contraindre les vérificateurs à privilégier les dossiers « de rendement », c'est-à-dire à cibler les contribuables pour lesquels les simples erreurs ou omissions sont plus aisément décelables, au détriment des affaires, plus complexes à traiter, de fraude fiscale.

Dès lors, ils estiment qu'il y a lieu de s'interroger sur le caractère suffisant des moyens du contrôle fiscal, notamment pour faire face **au surcroît d'activité qui résultera de l'application du plan de lutte contre la fraude fiscale annoncé dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année** par le Gouvernement.

5°) Cette question n'est pas sans lien avec **la mesure lacunaire des gains de productivité au sein de la DGFIP** que vos rapporteurs spéciaux avaient déjà mis en évidence. Il est en effet nécessaire de connaître les gains de productivité réalisés afin de piloter efficacement la réduction des effectifs sans que la qualité du service s'en trouve réduite. C'est pourquoi, ils recommandent à nouveau d'établir des indicateurs permettant de mesurer les gains de productivité réalisés au sein des différents services et pour chaque secteur d'activité de la direction générale.

II. La mission « Provisions »

1°) Comme le prévoit l'**article 7 de la LOLF**, la mission « Provisions » présente des crédits destinés au financement :

- d'une part, des « mesures générales en matière de rémunérations », objet d'une première dotation (programme 551) ;

- d'autre part, des « dépenses accidentelles » et des « dépenses imprévisibles », objet d'une seconde dotation (programme 552).

S'agissant d'une mission « spécifique » regroupant deux dotations, **aucun objectif de performance n'est fixé**.

2°) Le programme 552 se voit attribuer **462,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement** dont, à nouveau, 300 millions d'euros afin de constituer une provision susceptible de faire face à d'éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées.

III. Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

1°) Entre 2012 et 2013, les crédits du compte d'affectation connaissent une forte progression, passant de 413 millions d'euros à **595 millions d'euros en AE** (+ 44 %) et de 513 à **575 millions d'euros en CP** (+12 %).

En 2013, **le taux de la contribution au désendettement de l'Etat passe de 20 % à 25 %**, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi de finances pour 2010.

Toutefois, le compte présente un **déséquilibre de 75 millions d'euros** en 2013, égal à la contribution au désendettement. Aussi la participation des cessions immobilières de l'Etat au désendettement ne peut-elle qu'être formelle.

2°) Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence des choix réalisés dans le cadre du **regroupement des services des ministères de l'écologie et du logement à La Défense** pour lequel le collectif budgétaire de fin d'année prévoit l'ouverture de 542 millions d'euros en AE.

3°) Enfin, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent d'une redéfinition des objectifs de la politique immobilière de l'Etat. La loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement semble avoir montré que la rationalisation du parc immobilier et le désendettement n'étaient plus des priorités. En effet, le programme posé par la loi précitée pourrait entraîner une perte de recettes de 210 millions d'euros pour l'Etat sur cinq ans. Aussi vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient-ils que le Gouvernement s'engage à définir des objectifs précis et cohérents pour la politique immobilière de l'Etat.

* *
*

Au 10 octobre 2012, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 77 % des réponses portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », 100 % des réponses portant sur la mission « Provisions » et 95 % des réponses portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

A. L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE ET LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » rassemble les crédits destinés aux **administrations financières** et à celles en charge de la **politique de ressources humaines de l'Etat**.

Pilotée par le ministre de l'économie et des finances ainsi que par le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, la mission est composée de six programmes très divers qui peuvent être répartis en deux catégories :

- d'une part, les programmes opérationnels de **politique fiscale, comptable et douanière**, pilotée par les deux grandes directions à réseaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour le programme 156, et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), pour le programme 302 ;

- d'autre part, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** (modernisation administrative, entretien des bâtiments de l'Etat, mesures relatives à la fonction publique).

B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

1. Le poids prépondérant des crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Le poids prépondérant du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », comprenant les crédits affectés à la DGFIP, détermine clairement les enjeux de la mission. Pour 2013, ce programme se voit attribuer **8 554,0 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE)**, soit 72,9 % des 11 736,1 millions d'euros d'AE de l'ensemble de la mission. Quant aux **crédits de paiement (CP)**, le programme en regroupe également 72,9 %, ce qui correspond à **8 517,4 millions d'euros** sur un total de 11 680,1 millions d'euros.

Part des crédits alloués à chaque programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2013

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	72,9 %	72,9 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	2,2 %	2,2 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	7,6 %	7,6 %
Facilitation et sécurisation des échanges	13,7 %	13,7 %
Entretien des bâtiments de l'Etat	1,8 %	1,8 %
Fonction publique	1,8 %	1,8 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

2. Une mission dominée par les dépenses de personnel

En outre, les dotations affectées à la mission financent principalement des dépenses de personnel. Comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, **les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) représentent près de 76 % de l'ensemble des ressources qui lui sont allouées pour l'exercice 2013¹.**

Répartition par titre des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2013

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Titre 2. Dépenses de personnel	76,0 %	76,4 %
Autres dépenses :	24,0 %	23,6 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	18,7 %	18,3 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	2,8 %	2,8 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	2,5 %	2,5 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,0 %	0,0 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Par conséquent, la maîtrise de l'évolution des crédits de la mission passe nécessairement par une bonne tenue des dépenses de personnel. **En 2012, une augmentation de 1 point de la masse salariale de la mission représente un coût supplémentaire d'environ 89 millions d'euros.**

L'enjeu de la maîtrise des crédits de titre 2 de la présente mission est d'autant plus important que ces derniers ne représentent pas moins de **7,5 % des dépenses de personnel du budget général de l'Etat.**

¹ Pour 2013, les dépenses de personnel s'élèvent à 8 919,3 millions d'euros en AE et CP, ce qui représente 137 376 équivalents temps plein (ETP).

C. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2012 À 2017

L'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017¹ a arrêté, **pour les exercices 2013 à 2015, les plafonds des crédits alloués à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**. Ces plafonds sont repris dans le tableau ci-dessous :

Plafonds des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans le cadre du budget triennal 2013-2015⁽¹⁾

(en milliards d'euros)

LFI 2012 (au format 2013)	PLF 2013	2014	2015
9,08	8,91	8,83	8,66

(1) Les plafonds de mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont présentés hors contribution directe de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions », comme les autres missions du budget général.

Source : extraits de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Aussi **la mission contribue-t-elle pleinement à l'effort de rétablissement des finances publiques**. En effet, entre 2012 et 2013, ses crédits sont **réduits de près de 1,9 %** (à périmètre constant), puis de 0,9 % en 2014 et de 1,9 % en 2015. Entre 2012 et 2015, la dotation de ce budget a vocation à diminuer de près de **420 millions d'euros**.

Toutefois, il faut souligner que **les plafonds de crédits arrêtés sont présentés hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »²**, ce qui explique l'importante différence constatée entre les montants de la programmation pluriannuelle et ceux effectivement demandés au titre de la mission. Ainsi, alors que le budget triennal affiche une dotation de 8,9 milliards d'euros en 2013, 11,7 milliards d'euros de crédits sont prévus dans le cadre du présent projet de loi de finances.

En effet, comme cela a déjà été indiqué, la masse salariale constitue le premier poste de dépenses de la mission. Par conséquent, elle reverse une

¹ Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

² L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » ayant vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires, et ce afin de disposer d'une image complète et détaillée des dépenses de retraite. Les recettes sont principalement constituées de cotisations salariales et de contributions employeurs, complétées par des transferts inter-régime et des versement du budget général. En tout état de cause, le CAS doit être en équilibre constant.

contribution conséquente au CAS « Pensions », évaluée à **2,8 milliards d'euros** en 2013.

Selon le projet annuel de performances de la présente mission, la trajectoire triennale tient compte notamment :

- de la **réduction du nombre d'emplois** à un rythme moyen de 1,9 % par an sur la période ;

- de la **diminution des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention** grâce, selon le Gouvernement, à « *un ensemble de mesures de modernisation, notamment celles relatives à l'administration électronique, et à une optimisation de l'allocation des moyens* ». Aussi la documentation transmise à vos rapporteurs spéciaux fait-elle mention du **développement des téléprocédures** par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ; toutefois, **aucune autre précision n'est donnée quant au contenu des mesures génératrices d'économies annoncées.**

D. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE HAUSSE AU TITRE DE L'EXERCICE 2013

1. Une augmentation des crédits portée par les dépenses de personnel...

La dotation de la mission croît de 1,6 % en AE (+ 180,4 millions d'euros) et de 0,7 % en CP (+ 77,4 millions d'euros) entre les exercices 2012 et 2013. Aussi atteint-elle 11 736,0 millions d'euros en AE et 11 680,1 millions d'euros en CP. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », qui assure le financement de la DGFIP, représente près de 70 % de la hausse des CP (+124,2 millions d'euros).

Cette augmentation est intégralement portée par les dépenses de personnel qui progressent de 2,5 % (+ 219,7 millions d'euros). Les autres dépenses (fonctionnement, investissement et intervention) diminuent, quant à elles, de 1,3 % en AE (- 39,3 millions d'euros) et de 4,9 % en CP (- 142,3 millions d'euros)¹.

Toutefois, à périmètre constant², la hausse des dépenses de titre 2 est moins forte, de 1,8 % (+158,9 millions d'euros).

Les **modifications adoptées par l'Assemblée nationale** (cf. infra) ont eu pour conséquence de ramener les crédits de la mission à 11 680,5 millions d'euros en AE et à 11 624,6 millions d'euros en CP (soit une réduction de 55,5 millions d'euros en AE et CP).

¹ Cf. infra, l'analyse de vos rapporteurs spéciaux sur l'évolution des crédits hors titre 2 en 2013.

² C'est-à-dire en neutralisant des modifications de périmètre et de transfert impactant la mission en 2013

Récapitulation des crédits par programme

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Ecart	LFI 2012	PLF 2013	Ecart
156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 429,8	8 554,0	+ 1,5 %	8 412,0	8 517,4	+ 1,2 %
221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	243,7	255,7	+ 4,9 %	278,7	257,9	- 7,5 %
218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	866,8	894,0	+ 3,1 %	881,3	883,9	+ 0,3 %
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 585,6	1603,7	+ 1,1 %	1 598,2	1 598,3	0,0 %
148 - Fonction publique	223,5	213,7	- 4,4 %	225,8	217,6	- 3,6 %
309 - Entretien des bâtiments de l'Etat	206,2	215,0	+ 4,2 %	206,7	205,0	- 0,8 %
Total	11 555,6	11 736,0	+ 1,6 %	11 602,7	11 680,1	+ 0,7 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Récapitulation des crédits par titre

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2012	PLF 2013	Ecart	LFI 2012	PLF 2013	Ecart
Titre 2 - Dépenses de personnel	8 699,6	8 919,3	+ 2,5 %	8 699,6	8 919,3	+ 2,5 %
Autres dépenses :	2 856,1	2 816,8	- 1,3 %	2 903,1	2 760,8	- 4,9 %
<i>Titre 3 - Dépenses de fonctionnement</i>	2 069,6	2 199,5	+ 6,3 %	2 059,6	2 138,3	+ 3,8 %
<i>Titre 5 - Dépenses d'investissement</i>	478,8	326,9	- 31,7 %	533,2	331,8	- 37,8 %
<i>Titre 6 - Dépenses d'intervention</i>	307,3	290,0	- 5,6 %	309,9	290,4	- 6,3 %
<i>Titre 7 - Dépenses d'opérations financières</i>	0,4	0,3	- 22,5 %	0,4	0,3	- 22,5 %
TOTAL	11 555,6	11 736,0	+ 1,6 %	11 602,7	11 680,1	+ 0,7 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

2. ...malgré la suppression de 2 203 emplois en 2013

Cette situation peut paraître paradoxale dans la mesure où **2 203 équivalent temps plein (ETP) doivent être supprimés** dans le cadre de la mission en 2013¹.

En réalité, **la hausse des dépenses de personnel s'explique principalement par le poids croissant de la contribution au CAS « Pensions »** qui augmente de 7,6 % (+ 195,5 millions d'euros), à périmètre constant, entre 2012 et 2013² alors que, cette contribution mise à part, **les dépenses de titre 2 diminuent de 0,6 %** (-36,5 millions d'euros).

Evolution des dépenses de personnel de la mission*

(en millions d'euros)

	LFI 2012 (au format 2013)	PLF 2013	Evolution
Titre 2	8 760,4	8 919,3	+ 1,8 %
Hors CAS « Pensions »	6 180,9	6 144,4	- 0,6 %
<i>Programme 156 « Gestion locale et financière de l'Etat et du secteur public local »</i>	<i>4 993,8</i>	<i>4 962,1</i>	<i>- 0,6 %</i>
<i>Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »</i>	<i>320,3</i>	<i>313,4</i>	<i>- 2,2 %</i>
<i>Programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »</i>	<i>81,9</i>	<i>80,5</i>	<i>- 1,7 %</i>
<i>Programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »</i>	<i>784,8</i>	<i>788,1</i>	<i>+ 0,4 %</i>
<i>Programme 148 « Fonction publique »</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>+ 0,2 %</i>
CAS « Pensions »	2 579,4	2 774,9	+ 7,6 %

* Les données relatives à la LFI 2012 sont présentées au format de la maquette budgétaire retenue pour la programmation 2013-2015 (elles sont notamment retraitées des modifications de périmètre et de transfert impactant la mission en 2013).

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

3. Quels leviers de maîtrise de la masse salariale ?

a) Le non-remplacement des départs en retraite

Dans le cadre de la mission, **le principal levier de maîtrise des dépenses de personnel réside dans la réduction des effectifs**. Le

¹ La réduction du nombre d'emplois prévue pour 2013 (- 2 203 ETP) est inférieure à celle constatée en 2012 (- 2 438 ETP).

² Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation du taux des cotisations patronales de retraite des fonctionnaires civils de 68,92 % à 74,28 %.

programme 156, soit la DGFIP, supporte la majeure partie de l'effort consenti : sur 2 203 ETP supprimés, **2 023 le sont au sein de l'administration fiscale.**

Aussi **ces suppressions sont-elles permises par un taux élevé de non-remplacement des fonctionnaires partant à la retraite.** Sur l'ensemble de la mission, près des deux tiers des emplois supprimés correspondent à un non-remplacement, soit un taux de non-remplacement global de 38 % et de 52 % pour la seule DGFIP.

Evolution des emplois de la mission

	Sorties prévues	dont départ en retraite	Entrées prévues	dont primo recrutements	Schéma d'emplois
Programme 156 « Gestion locale et financière de l'Etat et du secteur public local »	5 245	3 000	3 222	1 418	- 2 023
Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »	186	16	169	56	- 17
Programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	723	197	621	206	- 102
Programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	934	660	873	720	- 61
TOTAL	7 088	3 873	4 885	2 400	- 2 203

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

b) Des facteurs de croissance de la masse salariale insuffisamment maîtrisés

En dépit de cette politique volontariste de réduction du nombre d'emplois, **le contrôle des dépenses de personnel n'est pas assuré** dans le cadre de la mission. Comme l'ont déjà montré à plusieurs reprises vos rapporteurs spéciaux¹, **les facteurs de croissance de la masse salariale ne sont pas maîtrisés.**

Aussi, en 2011, la prévision concernant les crédits de titre 2 avait-t-elle été dépassée (à hauteur de 35,6 millions d'euros). Il devrait en être de même en 2012. En effet, les responsables des programmes 156 et 302 (qui regroupent 94 % des dépenses de personnel de la mission) ont d'ores et déjà indiqué connaître « **une difficulté dans la gestion des crédits de**

¹ Cf. Contribution au rapport n° 658 (2011-2012) sur la loi de règlement des comptes pour l'année 2011, faite par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au titre de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » au nom de la commission des finances du Sénat, 11 juillet 2012.

titre 2 » ; c'est la raison pour laquelle ils prévoient le déblocage de la totalité de la réserve de précaution en fin d'exercice. Ils justifient cette situation par :

- une **exécution 2011** supérieure à celle prévue lors de l'établissement de la loi de finances pour 2012 ;

- des **retraites** et un solde des flux temporaires en-dessous des prévisions compensés en gestion par de moindres recrutements afin de respecter le schéma d'emplois prévisionnel ;

- des rachats de jours de **compte épargne temps** (CET) plus importants que prévus ;

- les mesures en faveur des **bas salaires** ;

- la **garantie individuelle du pouvoir d'achat** (GIPA)¹ qui s'établit à un niveau plus élevé que celui retenu en prévision.

c) Les dispositifs indemnitaires : point faible de la gestion des dépenses de personnel des ministères économiques et financiers

Les dispositifs indemnitaires des ministères économiques et financiers semblent constituer une faiblesse majeure de la gestion des dépenses de personnel. Le dépassement des prévisions portant sur les dépenses de personnel lors de l'exercice 2011 avait contraint le Gouvernement à l'adoption d'un **décret d'avance en novembre 2011**² ; aussi votre commission des finances avait-elle mis en évidence que, parmi les 53,1 millions d'euros de crédits de titre 2 supplémentaires ouverts par ce dernier, **12 millions d'euros étaient liés aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**³.

Les craintes de vos rapporteurs spéciaux concernant les dispositifs indemnitaires ont été confirmées par la réception, à la fin du mois d'avril 2012, d'un **référé de la Cour des comptes** indiquant que de nombreuses indemnités accordées aux agents des ministères économiques et financiers **n'étaient pas assises sur un texte réglementaire** ou avaient un fondement juridique insuffisant⁴. Celles-ci sont distribuées **sur la seule base d'une décision ministérielle**, comme dans le cas de l'intégration de la prime

¹ La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) consiste à reverser une indemnité d'un montant équivalent à la perte de pouvoir d'achat subie par un agent. La perte de pouvoir d'achat est calculée en comparant l'évolution du Traitement indiciaire brut (TIB) des agents concernés à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac.

² Décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

³ Cf. notice explicative jointe à l'avis de la commission des finances du Sénat sur le décret d'avance notifié le 22 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

⁴ Référé de la Cour des comptes n° 62511 adressé le 24 février 2012 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, ainsi qu'au ministre de la fonction publique (<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Le-dispositif-indemnitaires-des-ministeres-economiques-et-financiers>).

de fusion, créée lors de la réunion de la DGI et de la DGCP, à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT). Il était également relevé le **rattachement artificiel de nombreuses indemnités à l'allocation complémentaire de fonctions (ACF)**¹.

Dans de telles conditions, il n'est guère étonnant que des difficultés soient rencontrées dans la programmation des dépenses de titre 2. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que souscrire à la proposition de la Cour des comptes tendant à ce que soit **renforcé le pilotage du dispositif indemnitaire** des ministères économiques et financiers par le **secrétariat général**, qui doit à cet effet se doter de l'organisation et des outils, notamment informatiques, nécessaires.

4. Une forte réduction des crédits hors titre 2

Les crédits hors titre 2, soit ceux afférents aux dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, enregistrent une forte baisse, de 1,3 % en AE (- 39,3 millions d'euros) et de 4,9 % en CP (- 142,3 millions d'euros)², entre les exercices 2012 et 2013. Le Gouvernement indique que ces économies résultent :

- de la réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement du fait de l'**achèvement des développements liés à certains grands projets informatiques** ;

- de la diminution des dépenses d'intervention qui tient compte, notamment, des conséquences de la **réforme des aides à destination des débiteurs de tabac**.

En effet, les dépenses de fonctionnement et d'investissement diminuent de 22 millions d'euros en AE (- 0,9 %) et de 122,7 millions d'euros en CP (-4,7 %). Cette évolution résulte principalement de **la réduction des investissements en immobilisations corporelles et incorporelles de la DGFIP** qui baissent de 107,1 millions d'euros en AE et de 102,7 millions d'euros en CP. Elle est également une conséquence de **la diminution des crédits destinés à l'information financière de l'Etat** de 23,4 millions d'euros en CP (- 22,3 %)³, imputable à la fin du déploiement du système d'information budgétaire et comptable de l'Etat, **Chorus** (- 5,4 millions d'euros en AE et - 21,7 millions d'euros en CP).

Sur l'ensemble de la mission, les dépenses d'intervention sont réduites, quant à elles, de 17,3 millions d'euros en AE (- 5,6 %) et de 19,5 millions d'euros en CP (- 6,3 %). Elles bénéficient de **la forte baisse des**

¹ L'allocation complémentaire de fonctions (ACF) a été instituée en 2002 ; dispositif visant à encourager la mobilisation des agents, cette allocation est différenciée selon les catégories des agents et les fonctions exercées, appréciées en termes d'expertise, de sujétions, etc.

² Cf. infra, l'analyse de vos rapporteurs spéciaux sur l'évolution des crédits hors titre 2 en 2013.

³ Toutefois, les autorisations d'engagement (AE) au titre de l'information financière de l'Etat croissent de 3,1 millions d'euros.

versements effectués au profit des débiteurs de tabac qui passent de 290 millions d'euros en 2012 à 250,2 millions d'euros en 2013 (- 13,7 %). Elle est la conséquence de la signature, le 23 septembre 2011, du troisième « Contrat d'avenir » entre la Confédération des buroliers et le précédent gouvernement qui prévoit une baisse des aides reversées aux débiteurs de tabac¹.

5. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement tendant à **minorer de 55,5 millions d'euros en AE et CP** des crédits de la mission.

a) Le transfert des crédits de la direction générale de la modernisation de l'Etat

L'amendement précité a procédé, tout d'abord, à une diminution de **47,6 millions d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ». Cette opération vise à **transférer les moyens de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)** vers la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

En effet, le Gouvernement a revu les modalités de pilotage de la modernisation de l'Etat ; aussi a-t-il décidé d'intégrer la DGME (par conséquent renommée direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique) au **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** créé par le décret du 30 octobre 2012² et rattaché au Premier ministre.

b) Compenser les ouvertures de crédits décidées dans le cadre d'autres missions du budget général

Par ailleurs, cet amendement réduit de **7,9 millions d'euros en AE et CP** la dotation de la mission, et ce afin de « gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances » à l'Assemblée nationale. Cette minoration se répartit de la manière suivante :

- 3,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 221 « Stratégie des finances et modernisation de l'Etat » ;

¹ Les aides accordées concernent principalement la compensation des pertes de revenus subies par les débiteurs situés dans les zones frontalières, la sécurisation des locaux, etc.

² Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général de l'action publique.

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;

- 1,2 millions d'euros en AE et CP sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » ;

- 0,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme « Fonction publique ».

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse par programme ne procède pas à un recensement exhaustif des crédits demandés pour 2013, dont la justification au premier euro figure au projet annuel de performances. Vos rapporteurs spéciaux ont préféré adopter une approche thématique et décidé de ne mettre en évidence que les éléments présentant un intérêt particulier dans le cadre de la mission au titre de l'exercice 2013.

A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

1. Un programme qui porte les crédits d'une administration fiscale unifiée

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public » a été originellement créé afin **d'accueillir, au sein d'un programme unique, les dotations budgétaires de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).**

Cette décision s'inscrivait dans une démarche de rapprochement de ces deux directions qui a abouti, en 2008, à leur fusion et à la **création de la direction générale des finances publiques (DGFIP).**

Par conséquent, le programme regroupe aujourd'hui les crédits alloués à la DGFIP. Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques.

Le programme 156 a pour principal objet de porter les dotations destinées aux activités de **calcul de l'assiette**, de **recouvrement** et de **contrôle des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales ou versées à l'Union européenne**, le **paiement des dépenses publiques** et la **tenue des comptes publics**.

2. Des crédits en légère hausse en 2013

8 554,0 millions d'euros en AE et 8 517,4 millions d'euros en CP sont demandés en 2013, ce qui représente respectivement une hausse de 124,2 millions d'euros en AE (+ 1,5 %) et de 105,4 millions d'euros en CP (+ 1,2 %).

Cette évolution comprend :

- une **augmentation des dépenses de personnel** de 201,8 millions d'euros en AE et CP (+ 2,9 %) ;

- une **baisse des autres dépenses** de 77,8 millions d'euros en AE (- 5,7 %) ainsi que de 96,7 millions d'euros en CP (- 7,2 %), et notamment de celles destinées aux **investissements en immobilisations corporelles et incorporelles**, comme cela a été indiqué précédemment.

Encore une fois, **la hausse des crédits de titre 2 est portée par la contribution du programme au CAS « Pensions »**, arrêtée à 2 305,9 millions d'euros en 2013, en progression de 8,7 % par rapport à 2012.

Hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel baissent de 0,6 % (- 31,7 millions d'euros). En effet, à lui seul, **le programme supporte 2 023 suppressions d'emplois**.

Evolution des crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », par titre

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 429,8	8 554,0	+ 1,5 %	8 412,1	8 517,3	+ 1,3 %
Titre 2. Dépenses de personnel	7 066,2	7 268,0	+ 2,9 %	7 066,2	7 268,0	+ 2,9 %
Autres dépenses :	1363,7	1285,9	- 5,7 %	1346,0	1249,3	- 7,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 202,2	1 230,9	+ 2,4 %	1 168,1	1 174,7	+ 0,6 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	160,8	54,3	- 66,2 %	177,2	73,9	- 58,3 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	0,7	0,7	+ 0,0 %	0,7	0,7	+ 0,0 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Evolution des crédits du programme « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », par action

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 429,8	8 554,0	+ 1,5 %	8 412,1	8 517,4	+ 1,3 %
Action 01 - Fiscalité des grandes entreprises	74,3	100,9	+ 35,8 %	74,3	100,9	+ 35,8 %
Action 02 - Fiscalité des PME	2 029,8	1 801,5	- 11,2 %	2 030,7	1 802,5	- 11,2 %
Action 03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	1 954,2	2 293,0	+ 17,3 %	1 956,1	2 294,4	+ 17,3 %
Action 05 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	590,2	771,2	+ 30,7 %	591,2	770,8	+ 30,4 %
Action 06 - Gestion des pensions	69,6	68,9	- 1,0 %	69,6	68,7	- 1,3 %
Action 07 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 470,3	1 392,9	- 5,3 %	1 472,1	1 395,5	- 5,2 %
Action 08 - Gestion des fonds déposés	73,4	70,1	- 4,5 %	73,4	70,1	- 4,5 %
Action 09 - Soutien	2 168,1	2 055,4	- 5,2 %	2 144,7	2 014,5	- 6,1 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 3,5 millions d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer 8 550,5 millions d'euros en AE et de 8 513,9 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

3. Une « sanctuarisation » du contrôle fiscal ?

Vos rapporteurs spéciaux ont souhaité connaître les conséquences de ces réductions d'emplois sur le contrôle fiscal. Avant la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), le Gouvernement s'était engagé à

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

« sanctuariser » le contrôle fiscal : cette activité ne devait, notamment, pas connaître de diminution de ses effectifs.

Toutefois, lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, vos rapporteurs spéciaux avaient mis en évidence **une forte diminution des contrôles fiscaux sur place à partir 2006, année à partir de laquelle a été engagé la réduction du nombre d'emplois au sein de l'administration fiscale**. Cette tendance était particulièrement prononcée pour ce qui est des examens contradictoires de situation fiscale personnelle (ESFP) qui concernent les particuliers ; leur nombre avait chuté de plus de 15 % entre 2006 et 2010.

En 2011, alors que le processus de fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) était considéré comme achevé, **le nombre total des contrôles sur place a encore diminué de 0,3 %**, en dépit d'une augmentation des ESFP (+ 3,9 %).

Evolution du nombre de contrôles fiscaux sur place

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011/2006
Vérification de comptabilité (Contrôle sur place)	46 852	47 267	47 851	47 784	47 844	47 703	47 689	47 408	- 0,9 %
Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)	5 112	4 959	4 578	4 508	4 166	3 912	3 883	4 033	- 11,9 %
Total des contrôles sur place	51 964	52 226	52 429	52 292	52 010	51 615	51 572	51 441	- 1,9 %

Source : Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2013

Parallèlement à la diminution du nombre de contrôles fiscaux, vos rapporteurs spéciaux ont observé une situation paradoxale. Alors que le montant total des droits rappelés à la suite de contrôles sur place augmente entre 2006 et 2011 (+ 21 %), les pénalités appliquées, quant à elles, accusent une baisse conséquente sur la même période (- 19 %).

Evolution du montant des droits nets rappelés et des pénalités appliquées dans le cadre de contrôles fiscaux sur place

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2011/2006
Vérification de comptabilité (Contrôle sur place) :									
Total des droits simples rappelés	6 343	6 332	6 420	6 579	6 734	7 194	7 485	7 792	+ 21,4 %
Pénalités appliquées (tous impôts)	2 650	2 690	2 764	3 264	2 285	2 184	2 292	2 213	- 19,9 %
Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :									
Droits simples rappelés	595	524	484	446	384	412	469	557	- 8,9 %
Pénalités appliquées (tous impôts)	326	257	276	229	160	145	154	253	- 8,3 %

Source : Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2013

Aussi vos rapporteurs spéciaux se demandent-ils **si la réduction des effectifs n'a pas eu pour conséquence de contraindre les vérificateurs à privilégier des dossiers « de rendement », c'est-à-dire à cibler les contribuables pour lesquels les simples erreurs et omissions sont les plus aisément décelables, au détriment des affaires, plus complexes à traiter, de fraude fiscale.**

Cette situation serait, en tout état de cause, cohérente avec les informations qui ont été apportées par les représentants syndicaux de l'administration fiscale à vos rapporteurs spéciaux. Il leur a été, en effet, indiqué que si les services de contrôle n'étaient pas directement concernés par la réduction des personnels, **la diminution du nombre d'agents des fonctions support (secrétariat, etc.) avait, quant à elle, eu d'importantes conséquences sur la disponibilité effective des vérificateurs.**

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux manquent de données précises sur ce sujet. C'est pourquoi, dans les mois à venir, ils procéderont à des investigations plus approfondies car ils estiment que **la maîtrise des dépenses de l'administration fiscale ne doit pas se faire au détriment de la lutte contre la fraude fiscale dont les moyens doivent être préservés.**

Quoi qu'il en soit, **ils se réjouissent de l'augmentation du nombre d'agents affectés aux fonctions de contrôle de l'impôt entre 2012 et 2013,**

qui passerait de 14 885 à 15 876 (+ 6,2 %). Reste à savoir si cette hausse des moyens humains sera suffisante, notamment pour faire face au surcroît d'activité qui pourrait résulter pour les services du contrôle fiscal du plan de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale excessive annoncée par le ministre délégué en charge du budget dans le cadre du collectif de fin d'année.

4. Une mesure de la performance toujours insuffisante

Dans le cadre d'un récent rapport d'information portant sur le bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique¹, **vos rapporteurs spéciaux avaient mis en évidence une mesure lacunaire des gains de productivité au sein de la DGFIP.**

En effet, ils ont montré que la direction générale ne dispose que d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale². Cependant, celui-ci **ne permet ni de mesurer les évolutions par secteur d'activité**, ni de faire le partage entre les gains de productivité qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la fusion seule. **L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur apparaît à vos rapporteurs spéciaux d'autant plus problématique qu'il est nécessaire à une répartition efficace des personnels**, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution des effectifs.

Aussi avaient-ils préconisé, dans le rapport précité, d'« *établir des indicateurs permettant de **mesurer les gains de productivité** réalisés au sein des différents services et pour chaque secteur d'activité de la DGFIP* ». Ces derniers regrettent d'autant plus que cette proposition n'ait pas été entendue que **la DGFIP, dans ses réponses aux questionnaires budgétaires, a été dans l'incapacité la plus totale de fournir une note détaillée sur les gains de productivité réalisés**. Les deux seuls éléments invoqués de manière récurrente sont les « *synergies* », dont aucune mesure n'est proposée, et les « *suppressions d'emplois* », qui ne sauraient résumer à elles seules des gains de productivité.

Dès lors, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que **recommander à nouveau que les gains de productivité de la DGFIP soient renseignés de manière plus étoffée et précise**.

¹ Rapport n° 60 (2011-2012) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances du Sénat, 25 octobre 2011.

² Selon le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013, cet indicateur traduit l'évolution annuelle de la productivité de la DGFIP. Cette dernière est mesurée à partir de douze ratios élémentaires correspondant aux missions de la DGFIP (le nombre d'articles d'impôt sur le revenu ou de dossiers professionnels gérés par agent, le nombre de titres de recettes et de mandats du secteur local par agent, etc.).

B. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »

1. Un programme au service de la modernisation de l'Etat

Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » regroupe les crédits des directions et services d'état-major du ministère de l'économie et des finances : la **direction du budget** et les départements de contrôle budgétaire des services de **contrôle budgétaire et comptables ministériels (CBCM)** placés auprès de chaque ministre, la **direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, l'**Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE)**, le **Conseil de normalisation des comptes publics**, l'**Opérateur national de la paye** et la **direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**. Le programme retrace également les crédits de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)**.

Ce programme tend à permettre à l'exécutif de concevoir une politique des finances publiques et de la fonction publique axée sur la performance, en assurant le pilotage de la modernisation de l'Etat à travers un appui méthodologique, un accompagnement des ministères et l'animation de travaux ministériels. La fonction recouvre l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget, ainsi que la modernisation de la gestion des ressources humaines et de la dépense de l'Etat.

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la modernisation de l'Etat.

2. L'évolution des crédits en 2013

Au titre de ce programme, **255,7 millions d'euros en AE et 257,9 millions d'euros en CP** sont demandés, ce qui correspond respectivement à une hausse de 4,9 % et à une baisse de 7,5 %.

La forte diminution des crédits en AE (- 20,8 millions d'euros) porte intégralement sur l'action 05 « Information financière de l'Etat ». Celle-ci est entièrement imputable à la **fin du déploiement du système d'information budgétaire et comptable de l'Etat, Chorus**, dont l'enveloppe est réduite de 5,4 millions d'euros en AE et de 21,7 millions d'euros en CP¹.

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 48,5 millions d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme, notamment du fait du **transfert de la direction générale de la**

¹ Déjà, en 2012, la réduction des dépenses liées au programme Chorus avait représenté près de 46 % des économies réalisées en AE et plus de 20 % de celles réalisées en CP sur l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

modernisation de l'Etat (DGME) auprès du Premier ministre¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer 207,2 millions d'euros en AE et de 209,4 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

La mise en place de Chorus

Le programme Chorus est déployé progressivement dans les services de l'État depuis le **30 juin 2008**, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Au-delà de la première version de 2008, qui portait sur un périmètre fonctionnel restreint (subventions pour charges de service public et dépenses de transfert gérées en administration centrale), de nouvelles versions ont été mises en production en 2009 et 2010.

La **version 2** a démarré en **janvier 2009**. Elle couvrait toutes les natures de dépenses et intégrait des services de deux régions pilotes (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire). Elle correspondait au **cœur des fonctionnalités de Chorus** (mise à disposition des ressources, dépenses et recettes non fiscales du budget de l'État, gestion des actifs, tenue des comptabilités prévues par la LOLF), concernait 500 utilisateurs dont 200 en services déconcentrés et neuf programmes budgétaires visant six ministères.

La **version 2 « RE »**, déployée depuis le **31 mars 2009** pour l'ensemble des ministères (à l'exception du ministère de la défense), a eu pour objet la **reprise dans Chorus du Tableau général des propriétés de l'État et de son serveur** (TGPE et STGPE). Elle concernait 1 000 utilisateurs environ.

La **version 3**, mise en production le **29 juin 2009**, a augmenté le périmètre fonctionnel en mettant en place, notamment, les **premières interfaces entre Chorus et les applications ministérielles de gestion**. L'enjeu de cette vague de déploiement était de tester les outils d'industrialisation et de démontrer la faisabilité de la bascule en cours d'exercice. Ce fut le premier déploiement à grande échelle au niveau national, avec environ 2 000 utilisateurs concernés au ministère de l'éducation nationale sur trois programmes de la mission « Enseignement scolaire », ainsi que dans le réseau des comptables publics.

La **version 4**, mise en production en **janvier 2010**, a étendu le périmètre de la solution à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles indispensables au déploiement (dématérialisation, formulaires). Cette version touchait près de 11 000 utilisateurs supplémentaires de Chorus et 10 000 utilisateurs de formulaires, couvrant sept ministères et vingt-quatre programmes budgétaires.

La **version 5**, déployée le **28 juin 2010** sur le même périmètre fonctionnel que la version 4, a touché environ 2 500 utilisateurs supplémentaires. Cinq ministères et huit programmes budgétaires ont été intégrés à Chorus.

Enfin, la **version 6**, mise en production le **3 janvier 2011**, concerne 12 000 nouveaux utilisateurs de Chorus et près de 10 000 utilisateurs supplémentaires de formulaires. Au total, **23 000 agents doivent utiliser les nouvelles fonctionnalités**. Cette version couvre tous les ministères (premier déploiement de Chorus pour certains, fin de déploiement pour d'autres) et porte sur 131 programmes budgétaires. Elle correspond à l'achèvement des travaux de construction, d'intégration et de déploiement du programme avec le passage du nouveau système d'information financière de l'État en mode de maintenance applicative, correctrice et évolutive. **L'exécution des dépenses de tous les ministères sera assurée dans Chorus**, y compris les dépenses de l'État à l'étranger grâce à l'interfaçage à Chorus d'une nouvelle version de l'application « COREGE » du ministère chargé des affaires étrangères.

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

Evolution des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »

(en millions d'euros)

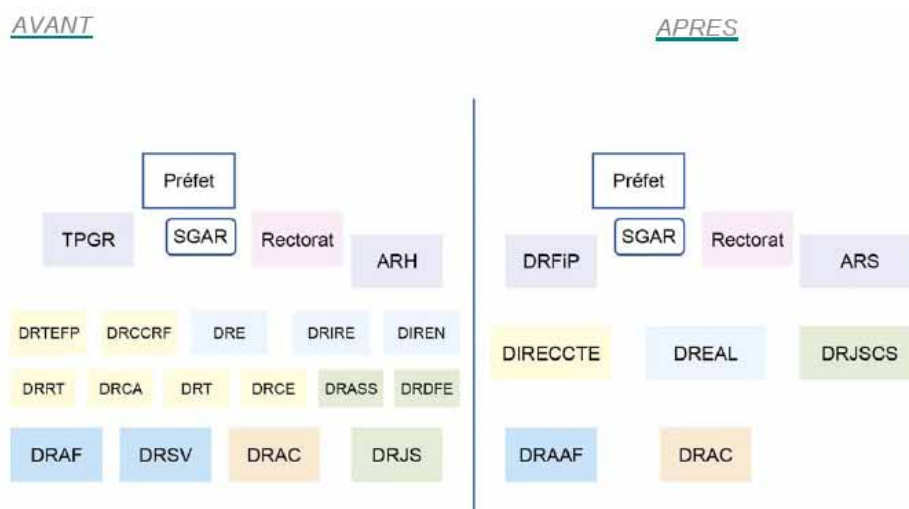
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	243,7	255,7	+ 4,9 %	278,7	257,9	- 7,5 %
Action 02 - Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,3	37,0	- 0,8 %	37,6	36,9	- 1,9 %
Action 04 - Modernisation de l'Etat	51,0	47,6	- 6,7 %	51,5	47,6	- 7,6 %
Action 05 - Information financière de l'Etat	79,8	85,2	+ 6,7 %	102,6	81,6	- 20,5 %
Action 06 - Systèmes d'information et production de la paye	51,8	63,1	+ 21,8 %	62,7	68,3	+ 8,9 %
Action 07 - Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,9	12,9	+ 0,0 %	12,9	12,9	+ 0,0 %
Action 08 - Régulation des jeux en ligne	10,9	9,8	- 10,1 %	11,4	10,5	- 7,9 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

3. Un bilan de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)

La **réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)** a constitué un chantier majeur du processus de modernisation administrative engagé il y a quelques années. Aussi vos rapporteurs spéciaux ont-ils souhaité dresser un premier bilan de cette réforme.

La RéATE a été lancée le 1^{er} janvier 2010 avec la création de directions régionales et de directions départementales interministérielles (DDI). Cette réforme n'a été appliquée qu'à partir du 1^{er} juillet 2010 en Ile-de-France, compte tenu des enjeux propres de la capitale, et a été étendue le 1^{er} janvier 2011 aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, **la RéATE était entrée en vigueur sur l'ensemble du territoire le 1^{er} janvier 2011.**



Source : réponses aux questionnaires budgétaires

Concrètement, la nouvelle organisation régionale a reposé sur la création des **directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**, des **directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**, des **directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)** et des **agences régionales de santé (ARS)**.

Parallèlement, le rôle du **préfet de région**, garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région, a été conforté et s'est traduit dans le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements¹.

Au niveau des départements ont été mises en place deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI), selon la taille de la circonscription. Les DDI sont organisées autour de trois grandes politiques publiques :

- les **territoires** ;
- la **cohésion sociale** ;
- la **protection des populations**.

Aussi, ont été créées des **directions départements de la protection de la population (DDPP)**, à la place des services vétérinaires, des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que des **directions départements de la cohésion sociale (DDCS)**. Ces dernières sont venues remplacer les directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), les pôles sociaux des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et une partie des directions départementales de l'équipement. Enfin, les **directions départements des territoires (DDT)** se sont substituées aux directions départementales de l'équipement (DDE), aux

¹ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010.

directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et aux services préfectoraux.

Cette nouvelle organisation avait pour objectif de **simplifier les services de l'Etat** et de **regrouper les expertises techniques**.

Cette réorganisation de structures s'est accompagnée de mesures destinées à favoriser un fonctionnement mieux intégré des nouvelles directions, comme le lancement d'**un programme de regroupement immobilier et le rassemblement des crédits de fonctionnement courant dans un programme unique placé sous l'autorité du Premier ministre** (il s'agit du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »¹).

En outre, **des projets immobiliers d'initiative locale ont été élaborés dans chaque département sous l'égide du préfet**. Aussi 460 millions d'euros de produits de cession de biens immobiliers ont-ils été identifiés dans ce cadre ; 15 % de ce montant est consacré au désendettement et le reste permet de financer les projets de regroupement immobilier des nouvelles directions régionales et départementales de l'Etat.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, des premiers travaux de convergence ont été engagés :

- l'harmonisation des règles relatives au temps de travail, à l'évaluation professionnelle, à la rémunération des astreintes, à l'action sociale et à la médecine de prévention ;

- l'harmonisation des calendriers des commissions administratives paritaires entre ministères pour faciliter la mobilité des agents ;

- des mutualisations afin permettre de rationaliser l'organisation des fonctions support tout en améliorant la qualité de service sur les fonctions clefs, tels que les systèmes d'information et de communication.

Malgré tout, **la RéATE, dans son fonctionnement actuel, connaît d'importantes limites**, notamment en matière de gestion des ressources humaines et de gestion budgétaire, comme l'a montré un récent rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)². La mise en œuvre de la mission « concurrence, consommation et répression des fraudes » par les DIRECCTE et les DDI pose également des difficultés spécifiques. Le responsable de programme a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que ces sujets seraient abordés dans le cadre du programme de travail sur la rénovation de l'action publique lancé par le Gouvernement.

¹ Cf. les travaux de notre collègue Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

² Inspection générale des finances (IGF), Inspection générale de l'administration (IGA) et Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de la réforme de l'Etat », rapport n° 2012-M-058-01, septembre 2012.

C. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES »

1. Les fonctions de conduite et de pilotage des ministères économiques et financiers

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace des **fonctions de conduite et de pilotage des deux ministères du pôle économique et financier de l'Etat**. Il s'agit d'activités d'**état-major** (coordination et pilotage stratégique) et de **soutien** (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'**actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales** (ressources humaines, systèmes d'information).

La mise en œuvre de ce programme s'effectue au profit de structures très diverses, dont les cabinets des ministres, les directions des ministères économiques et financiers, le service des achats de l'Etat, les corps d'inspection et de contrôle (Inspection générale des finances (IGF) et contrôle général économique et financier), la direction des affaires juridiques (DAJ) ou encore l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), à titre d'exemple.

Il est à noter que **le programme n'a pas pour vocation principale de porter une politique publique particulière, mais de venir en appui de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les différents programmes des ministères économiques et financiers**. Cette dimension transversale explique que la responsabilité du présent programme ait été confiée au secrétaire général de ces ministères.

2. L'évolution des crédits en 2013

Après avoir enregistré une baisse en 2012 (de 5,2 % en AE et de 1,8 % en CP), l'enveloppe du programme 218 est stabilisée pour 2013. Aussi, au titre de cet exercice, **894,0 millions d'euros en AE (+ 3,1 %) et 883,9 millions d'euros en CP (+ 0,3 %)** sont-ils demandés.

Evolution des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	866,9	894,0	+ 3,1 %	881,3	883,9	+ 0,3 %
Action 01 - Etat-major, médiation et politiques transversales	357,9	346,9	- 3,1 %	357,9	346,9	- 3,1 %
Action 02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	64,7	66,7	+ 3,1 %	64,7	67,8	+ 4,8 %
Action 03 - Promotion des politiques économique et financière	15,8	15,6	- 1,3 %	15,6	15,4	- 1,3 %
Action 04 - Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	21,5	20,9	- 2,8 %	20,6	20,9	+ 1,5 %
Action 05 - Prestations d'appui et support	407,0	443,8	+ 9,0 %	422,5	433,0	+ 2,5 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

La hausse des AE constatée entre 2012 et 2013 (+ 27,1 millions d'euros) est à attribuer à l'action 05 « Prestations d'appui et support » dont la dotation en AE augmente de 9 % (+ 36,8 millions d'euros). Cet accroissement de l'enveloppe est principalement destiné aux **dépenses de fonctionnement immobilier des services centraux** qui progressent de 17,2 millions d'euros en AE¹.

¹ Toutefois, ces crédits baissent de 4,5 millions d'euros en CP.

Evolution des dépenses de fonctionnement immobilier de l'administration centrale des ministères économique et financier

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Loyers budgétaires	106,2	109,7	+ 3,3 %	106,2	109,7	+ 3,3 %
Baux	29,6	42,1	+ 42,2 %	49,0	35,8	- 26,9 %
Taxes	0,8	1,4	+ 75,0 %	0,8	1,4	+ 75,0 %
Exploitation et maintenance technique	10,0	10,2	+ 2,0 %	8,0	10,9	+ 36,3 %
Achats de matériels techniques	1,2	0,5	- 58,3 %	0,4	0,5	+ 25,0 %
Fluides	9,0	11,4	+ 26,7 %	9,0	11,4	+ 26,7 %
Redéploiement des services	0,4	0,6	+ 50,0 %	0,4	0,1	- 75,0 %
Déménagements et mobiliers	2,9	1,4	- 51,7 %	2,0	1,4	- 30,0 %
Total	160,1	177,3	+ 10,7 %	175,8	171,3	- 2,6 %

Source : projets annuels de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012 et 2013

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 0,9 million d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer de 893,1 millions d'euros en AE et 883,0 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

3. Une gestion efficiente du parc immobilier des ministères économiques et financiers

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a fixé une **cible de ratio d'occupation de 12 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail**. L'objectif n° 5 « Maîtriser le coût des fonctions support » rattaché au programme est notamment renseigné par un indicateur de performance portant sur l'efficacité de la gestion immobilière. L'un des sous-indicateurs qui le composent mesure le ratio surface utile nette (SUN) par poste de travail. En 2013, **le ratio cible est de 13,9 m² de SUN par poste de travail**. Il est à noter qu'en 2012 le ratio devrait être moins élevé que celui retenu dans le projet annuel de performances pour l'exercice 2012 ; initialement fixé à 14,1 m² de SUN par poste de travail, le ratio devrait finalement s'approcher de 14,0 m² de SUN par poste de travail. **Aussi la**

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

surface moyenne par poste de travail a-t-elle été réduite de 4 % entre 2010 et 2012.

Le ratio cible retenu apparaît particulièrement ambitieux, ce dont vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter. En effet, pour l'ensemble des administrations, la cible retenue pour 2013 dans le projet annuel de performance pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est de 15,75 m² de SUN par poste de travail. Les ministères économiques et financiers se caractérisent donc par une gestion efficace de leur parc immobilier¹.

D. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES »

1. Le programme support de la direction générale des douanes et droits indirects

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » regroupe l'ensemble des crédits affectés à la **direction générale des douanes et droits indirects** (DGDDI) depuis 2011. En effet, la loi de finances initiale pour 2011 a procédé au transfert de la dotation afférente à la fonction fiscale de la DGDDI du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » vers le présent programme.

Le responsable du programme est le directeur général des douanes et droits indirects. Les missions de la douane ressortent clairement des objectifs retenus dans le cadre du programme :

- « améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons » (objectif n° 1) ;
- « augmenter la vitesse de passage en douane » (objectif n° 2) ;
- « renforcer la présence des agents sur le terrain » (objectif n° 3) ;
- « mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque » (objectif n° 4) ;
- « maîtriser les coûts de gestion de la douane » (objectif n° 5).

Ainsi, la DGDDI remplit tout à la fois une **mission économique**, puisqu'elle se doit de favoriser la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire en offrant un service de qualité, notamment en matière de fluidité des opérations de dédouanement, mais également une **mission de protection et de lutte contre la fraude et la contrebande**, qui a pris une dimension renforcée dans un contexte européen caractérisé par la libre circulation des biens et des personnes. Enfin, l'administration des douanes a une **mission fiscale** qui comprend la détermination de l'assiette, le contrôle et le

¹ Cf. Troisième partie du présent rapport portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

recouvrement des droits de douane et des droits indirects. A ce titre, la DGDDI accompagne le **développement de la fiscalité environnementale** et devra assurer, à partir de 2013, la collecte de l'écotaxe poids lourds¹.

2. Des crédits stables malgré des dépenses de personnel en hausse

Les crédits demandés au titre du programme 302 restent stables par rapport à 2012. Ce dernier doit en effet recevoir, en 2013, **1 603,7 millions d'euros en AE** et **1 598,3 millions d'euros en CP**, soit respectivement une hausse de 1,1 % des AE et une stabilisation des CP.

Evolution des crédits du programme « Facilitation et sécurisation des échanges », par action

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Facilitation et sécurisation des échanges	1 585,6	1 603,7	+ 1,1 %	1 598,2	1 598,3	+ 0,0 %
Action 01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	446,3	450,5	+ 0,9 %	447,8	452,5	+ 1,0 %
Action 03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	165,9	195,3	+ 17,7 %	173,3	187,0	+ 7,9 %
Action 04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	244,1	246,5	+ 1,0 %	244,1	246,5	+ 1,0 %
Action 05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*	392,6	420,9	+ 7,2 %	392,6	420,9	+ 7,2 %
Action 06 - Soutien des services opérationnels	278,4	290,5	+ 4,3 %	282,2	291,4	+ 3,3 %
Action 07 - Perception des droits et taxes*	58,2	-	-	58,2	-	-

* A compter de 2013, les actions 05 et 07 du programme sont fusionnées

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Toutefois, les dépenses de personnel du programme progressent de 2,2 % entre 2012 et 2013 (+ 24,2 millions d'euros), exclusivement **portées**

¹ A cet effet, 300 équivalent temps plein (ETP) ont été créés.

par la contribution au CAS « Pensions » qui atteint un montant de 343,3 millions d'euros. Hors contribution, la masse salariale diminue de 3,3 millions d'euros (- 2,2 %). En effet, le programme enregistre 102 suppressions d'emplois en 2013.

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 1,2 million d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer 1 602,5 millions d'euros en AE et de 1 597,1 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

3. La modernisation des douanes

Depuis le début des années 2000, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a engagé une importante démarche de modernisation afin de renforcer son efficacité, améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur et développer sa capacité de lutte contre les grandes fraudes.

Ce processus de modernisation s'est articulé autour de trois principes :

- un renforcement des services sur leurs missions fondamentales de **soutien aux entreprises** et de **lutte contre la fraude** ;
- **une spécialisation et une professionnalisation** accrues ;
- une modification de l'**organisation des services** et leurs méthodes de travail.

Cette démarche a porté sur plusieurs grands chantiers. Entre 2005 et 2006, **une réforme de la lutte contre la fraude et du renseignement a été engagée**. Aussi, au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), une direction des opérations douanières (DOD) a-t-elle été créée et dédiée spécifiquement aux missions de recherche opérationnelle. Ces missions ont été confiées, au niveau régional, à des services régionaux d'enquêtes (SRE).

La réforme des moyens aéronavals a été menée entre 2005 et 2008 avec pour objectif la définition d'un dispositif plus resserré et plus homogène organisé autour des quatre directions garde-côtes d'Antilles-Guyane, de Marseille, de Nantes et de Rouen. Cette restructuration du réseau s'est accompagnée d'une redéfinition des méthodes de travail et du lancement d'un programme d'investissement. Deux patrouilleurs de 40 mètres et plusieurs hélicoptères de surveillance maritime ont été acquis afin de renforcer l'activité de contrôle des navires. Aujourd'hui, le dispositif aéromaritime continue d'évoluer avec le renforcement de structures telles que la composante « hélicoptère » aux Antilles en 2011-2012 et la mise en service prochaine de nouveaux avions polyvalents.

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

L'administration générale a également été réformée entre 2005 et 2007, ce qui a permis de concentrer la gestion des budgets et des ressources humaines au niveau interrégional, et de spécialiser les directions régionales dans les activités opérationnelles.

Entre 2007 et 2008, **une centralisation des comptes au sein des recettes régionales a été opérée**, conduisant à supprimer l'activité comptable dans l'ensemble des bureaux et à la confier à un service unique dans chaque circonscription douanière. Cette réforme a permis d'optimiser la gestion comptable du réseau douanier, de professionnaliser le recouvrement forcé, d'améliorer la qualité du service rendu et de recentrer l'action des chefs des bureaux de douane sur le pilotage et l'animation du service ;

La branche de la surveillance terrestre a aussi connu une réorganisation entre 2003 et 2005. Depuis, le réseau des unités de surveillance fait l'objet d'une **adaptation régulière au niveau local**. A ce titre, l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen fin 2008 (abandon de la mission de contrôles relatifs à la circulation des personnes sur cette frontière) a conduit à resserrer le dispositif douanier de lutte contre la fraude sur cette zone frontalière avec la fermeture de huit unités.

Par ailleurs, une **modernisation du dédouanement** a été menée entre 2008 et 2011, et ce autour de trois objectifs :

- renforcer la compétitivité du dédouanement sur le territoire national en facilitant l'accomplissement des formalités douanières des entreprises et en soutenant leur activité à l'international ;

- adapter les contrôles dans le contexte actuel de dématérialisation des formalités de dédouanement, conformément au programme communautaire de douane électronique ;

- intégrer les nouvelles exigences de sécurité dans les échanges internationaux de marchandises sans pour autant nuire à leur fluidité.

Une **nouvelle architecture du dédouanement** a été mise en place qui repose sur trois types de services :

- des bureaux principaux d'une taille suffisante pour exercer l'intégralité des fonctions : gestion des procédures, supervision, sélection et réalisation des contrôles, accueil ;

- des bureaux de contrôle dédiés aux contrôles du dédouanement ;

- des bureaux « fiscalité », spécialisés dans le domaine fiscal et des contributions indirectes, avec pour certains, la réalisation ponctuelle de contrôles du dédouanement.

Parallèlement, **le schéma d'implantation des bureaux a été revu** afin de tenir compte des spécificités territoriales, du contexte économique local, de l'analyse des flux commerciaux et de leur concentration. Il a conduit à un resserrement du réseau dont le nombre de structures est passé de 250 en 2008 à 181 en 2011, terme de la réforme.

Selon le responsable de programme, **les mesures d'organisation et de modernisation de la DGDDI s'inscrivent désormais dans le cadre « d'une réflexion au fil de l'eau »** menée localement qui, selon la nature du service, prend en compte :

- l'importance du trafic commercial en distinguant l'import de l'export ;
- les évolutions économiques, commerciales et réglementaires connues ou attendues ;
- l'impact des simplifications administratives (dématérialisation des procédures, par exemple) ;
- les modifications des courants de fraude ;
- l'efficacité des services ;
- la réduction des coûts (externalisation de certaines missions comme celles relatives à l'entretien du parc automobile).

Afin de trouver de nouveaux gains de productivité, une réflexion est en cours sur la gestion des missions fiscales dévolues à la DGDDI. Des marges pourraient être dégagées dans le cadre d'une **gestion centralisée de certaines taxes et dans la dématérialisation des formalités déclaratives et de paiement.**

E. PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT »

1. Les dépenses d'entretien de l'« Etat propriétaire »

Le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », créé par la loi de finances initiale pour 2009, vise à **retracer au sein d'un programme unique les crédits d'entretien du propriétaire.** Jusqu'en 2008, les administrations assuraient, sur leur budget annuel, l'entretien et les travaux portant sur les immeubles qu'elles occupent. Elles continuent aujourd'hui d'assurer les responsabilités du locataire. Au même titre que le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », le programme 209 constitue un **outil de la politique immobilière de l'« État propriétaire »**.

Ce programme est placé sous la responsabilité du **chef du service France Domaine**, rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Toutefois, depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat, un processus de régionalisation de la gestion des crédits d'entretien du propriétaire a été engagé. Le pilotage local de cette politique a été confié aux préfets de région, en vue d'obtenir une meilleure mutualisation des crédits et un recours accru aux marchés interministériels.

Le ministère de l'économie et des finances, à travers un réseau de responsables régionaux de la politique immobilière de l'Etat (RPIE) relevant de la DGFIP, ainsi que le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, assurent la programmation et la conduite des opérations d'entretien. Les représentants locaux de ces ministères sont réunis au sein de **cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'Etat** (CRSIE/CNSIE) qui assurent la mise en œuvre des actions du programme, sous l'autorité du préfet de région.

La dotation budgétaire du programme 309 est constituée des contributions des administrations occupantes, calculées sur la base de **loyers budgétaires** dont elles sont redevables. Leur contribution a été fixée à 16 % du montant des loyers budgétaires acquittés en 2010, **taux qui est passé à 20 % à partir de 2011**.

Il est prévu qu'en 2013 le montant des crédits de paiement transférés depuis d'autres programmes vers le programme 309 s'élève à **205,0 millions d'euros**.

2. Des crédits en légère diminution

Le programme 309 doit recevoir **215,0 millions d'euros en AE et 205,0 millions d'euros en CP** au titre de l'exercice 2013. Aussi, sa dotation augmente-t-elle de 4,3 % en AE et diminue-t-elle de 0,8 % en CP par rapport à l'exercice 2012.

A titre de rappel, **le programme avait consenti un effort conséquent de réduction des crédits en 2011 et 2012 :**

- pour 2011, 20 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP avaient été annulés ;

- pour 2012, une réduction de 27,8 millions d'euros en AE et CP, puis deux gels successifs (d'environ 31 millions d'euros) avaient conduit à une réduction de 30 % de l'enveloppe initiale.

Evolution des crédits du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Entretien des bâtiments de l'Etat	206,2	215	+ 4,3 %	206,6	205,0	- 0,8 %
Action 02 - Contrôles réglementaires (nouveau)	9,6	2,0	- 79,2 %	9,6	2,0	- 79,2 %
Action 03 - Audits, expertises, diagnostics (nouveau)	14,4	20,5	+ 42,4 %	14,4	30,7	+ 113,2 %
Action 04 - Maintenance préventive (nouveau)	27,8	35,7	+ 28,4 %	27,8	20,5	- 26,3 %
Action 05 - Maintenance corrective (nouveau)	14,4	25,5	+ 77,1 %	14,4	20,5	+ 42,4 %
Action 06 - Travaux lourds - Mise en conformité et remise en état (nouveau)	140,1	131,2	- 6,3 %	140,4	131,2	- 6,6 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 0,9 million d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer de 214,1 millions d'euros en AE et 204,1 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

3. La mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » dans le parc immobilier de l'Etat

Le « **Grenelle de l'environnement** » désigne le cadre législatif mis en place par les lois du 3 août 2009, dite « Grenelle I »², et du 12 juillet 2010, dite « Grenelle II »³. Aussi a-t-il été prévu que les objectifs de ce programme soient intégrés à la politique immobilière de l'Etat, conformément à la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009.

a) Les objectifs

Ces objectifs consistent à :

- réduire d'au moins 40 % la consommation d'énergie du patrimoine bâti de l'Etat d'ici 2020,

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

² Loi n°2009-96 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

- réduire d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre du patrimoine bâti d'ici 2020,

- diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre en 2050.

Par ailleurs, l'article 48 de la loi du 3 août 2009 précitée a précisé que les administrations de l'Etat devaient s'inscrire dans une démarche d'exemplarité, posant la notion d'« **Etat exemplaire** ». Cette dernière sert de cadre pour déterminer les orientations de la politique d'entretien du propriétaire. Sur ce fondement, une campagne d'audits a été lancée en 2010 sur le parc immobilier de l'Etat et de ses établissements publics¹. A l'issue de cette campagne, les premiers travaux ont pu être entrepris.

b) La méthode et les outils

Le service France Domaine s'est engagé dès 2010 dans une démarche de collaboration permanente avec le ministère de l'écologie sur les sujets Grenelle. La convention signée le 28 mai 2010 entre le directeur général des finances publiques et le secrétaire général du ministère de l'écologie fonde cette collaboration entre les deux ministères.

Cette convention met en place une cellule de pilotage au niveau national (cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'Etat) et une cellule de suivi de l'immobilier de l'Etat dans chaque région, placée auprès des préfets de région. Chacune de ces cellules est constituée de représentants de France Domaine, du ministère de l'écologie et du ministère de l'Intérieur.

Le programme 309 constitue le support de premier plan pour le financement des audits et des travaux de remises aux normes, pour le périmètre des bâtiments soumis à loyers budgétaires (immeubles constitués majoritairement de bureaux et occupés par des services de l'Etat). Néanmoins pour les immeubles non soumis à loyer budgétaire (immeubles à vocation technique, logement, immeubles occupés par des établissements publics), la ressource budgétaire est maintenue sur les budgets des occupants.

En février 2011, l'outil de centralisation des données des audits et de planification des investissements (OCAPI) a été mis en place auprès des réseaux. Il a pour objectif de recenser les bâtiments ayant fait l'objet d'un audit, d'aider à la décision par la réalisation de simulations d'investissements, de stocker et partager sur un support unique pour les trois réseaux les données principales résultant des audits.

Cet outil doit permettre, sur la base des données des rapports d'audit inscrits dans OCAPI, **d'aider les gestionnaires à établir une programmation de travaux et à suivre leur réalisation**. Sur la base de différents critères, notamment environnementaux, cet outil, développé par le ministère de

¹ Ces audits ont été financés avec les crédits ouverts dans le cadre du plan de relance de l'économie. Aussi le programme 309 a-t-il pu bénéficier de 207 millions d'euros supplémentaires.

l'écologie, doit permettre de prioriser les actions et les opérations à mener sur le parc immobilier.

c) Le coût de la mise aux normes des bâtiments de l'Etat

Les audits réalisés ont permis d'améliorer les estimations du coût de la mise aux normes des bâtiments de l'Etat.

Les coûts moyens calculés sont de 308 euros par m² pour les mises en conformité énergétiques, et de 37 euros par m² pour la seule mise en conformité accessibilité.

Les dépenses enregistrés dans le programme 309 et, dans une moindre mesure, dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » sont estimées par le responsable de programme à **100 millions d'euros par an** au titre du « Grenelle de l'environnement ».

4. Le partage des compétences entre le programme 309 et le CAS « Patrimoine immobilier de l'Etat »

Dans la mesure où le programme 309 et le CAS « Patrimoine immobilier de l'Etat » participent tous deux à la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité préciser la répartition des compétences entre ces deux enveloppes.

Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a été créé pour financer **l'évolution du parc immobilier de l'Etat vers une organisation plus performante**, au moyen des recettes de cession d'actifs immobiliers appartenant à l'Etat. Aussi celui-ci finance-t-il des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées aux **restructurations du parc immobilier de l'Etat**, portant sur des biens dont l'Etat est propriétaire. Ces dépenses sont donc liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles.

Par conséquent, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » se limite aux opérations dites « **structurantes** », soit celles **augmentant la valeur vénale du bien concerné**.

En effet, **la notion d'augmentation de valeur vénale** permet de fixer la limite entre le compte d'affectation spéciale et le programme 309 ; ce dernier n'a pour finalité que de prendre en charge les travaux d'entretien lourd, c'est-à-dire ceux qui permettent de **maintenir le bien dans un état de fonctionnement et d'utilisation satisfaisant** du bien sans en augmenter la valeur. Il peut donc s'agir de mesures :

- **préventives** (l'opération a pour objectif de prévenir et d'anticiper la dégradation d'un bien) ;

- **correctives** (l'opération fait suite à la constatation d'un dégât sur un bien le rendant impropre) ;

- **relevant de la catégorie des travaux lourds** (pas de dégât constaté mais une remise en état est néanmoins nécessaire pour assurer un fonctionnement satisfaisant du bien ou pour se conformer aux normes en vigueur).

Cependant, l'**entretien du locataire** continue de relever des programmes de chacun des ministères concernés.

Le tableau suivant permet d'appréhender plus aisément la répartition des dépenses immobilières pour un immeuble de l'Etat.

Schéma de répartition des dépenses immobilières pour un immeuble soumis à loyer budgétaire

Prestations	Gestion du parc				Entretien						Valorisation		
	Prestations intellectuel.	Services	Loyers	Energie et Fluides	Entretien courant			Entretien lourd			Travaux structurants	Gestion d'actifs	
					Maintenance		Travaux courants	Maintenance		Travaux lourds (mise en conformité et en état)			
	Audit énergétique	Nettoyage des sanitaires		Fourniture en eau	Préventive	Corrective			Préventive		Corrective		Mise en place des disconnecteurs
					Nettoyage des mousseurs	Réparation d'une fuite d'un sanitaire	Ajout d'un sanitaire	Contrôle des disconnecteurs	Réparation d'une fuite d'un compteur				
Financement	Budget général ministériel et Programme 333						Programme 309			CAS et BG			
A la charge de	Utilisateur						Propriétaire						

Source : réponses aux questionnaires budgétaires

F. PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

1. Le financement de la formation des fonctionnaires de l'Etat et de l'action sociale interministérielle

Le programme 148 « Fonction publique » regroupe les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'Etat ainsi qu'à l'action sociale interministérielle. Il relève de la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Les deux finalités du programme sont déclinées au sein de deux actions :

- « **Formation des fonctionnaires** » : cette action regroupe principalement les crédits des **écoles de formation** sur lesquelles la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) exerce sa tutelle, soit l'Ecole nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administrations (IRA). Par ailleurs, celle-ci finance le suivi et la coordination, par la DGAFP, des programmes de **formation continue** mis en place par les différents ministères. Enfin, la présente action porte les dotations allouées au financement des actions de préparation aux concours développées à l'intention des agents de l'État à travers le réseau des instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG) ;

- « **Action sociale interministérielle** » : l'action sociale de l'Etat consiste en des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Cette action recouvre principalement, d'une part, l'**aide aux familles**, par l'attribution de « chèques vacances », de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants par exemple et, d'autre part, les **aides au logement**, qui prennent la forme d'une aide financière à l'accès au logement locatif des personnels ou encore la réservation de logements sociaux. Par ailleurs, la présente action prend en charge une **aide financière au maintien à domicile des agents retraités**.

2. Une baisse des crédits en 2013

Dans le cadre du programme, est demandée pour 2013 l'ouverture de **213,7 millions d'euros en AE et de 217,6 millions d'euros en CP**, soit respectivement une baisse de 4,4 % et de 3,6 % par rapport à 2012.

Evolution des crédits du programme « Fonction publique »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	Evolution	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	Evolution
Fonction publique	223,5	213,8	- 4,4 %	225,8	217,6	- 3,6 %
Action 01 - Formation des fonctionnaires	79,0	78,9	- 0,1 %	79,0	78,9	- 0,1 %
Action 02 - Action sociale interministérielle	144,5	134,9	- 6,6 %	146,8	138,7	- 5,5 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale ont abouti à une **réduction de 0,5 million d'euros en AE et CP** de l'enveloppe du programme¹. Aussi celui-ci devrait-il disposer 213,3 millions d'euros en AE et de 217,1 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2013.

3. L'aide sociale interministérielle

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, vos rapporteurs spéciaux s'étaient interrogés sur le contenu de l'aide sociale ministérielle. Aussi ont-ils souhaité obtenir de plus amples informations concernant cette action.

A ce jour, le ministère chargé de la fonction publique finance les prestations individuelles suivantes au titre de l'action sociale interministérielle ;

- le chèque-vacances ;
- l'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP) ;
- le chèque emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants ;
- une prestation rénovée d'aide au maintien à domicile pour les pensionnés civils de l'Etat introduite en cours d'année 2012.

a) Le chèque-vacances

Depuis le 1^{er} avril 2009, les agents handicapés en activité remplissant les conditions d'attribution de la prestation bénéficient d'une majoration accordée par le Fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), à hauteur de 30 % de la bonification versée par l'Etat. En

¹ Cf. supra, « Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale » dans la présentation générale de la mission.

2011, 2,2 % des bénéficiaires de chèque-vacances actifs ont perçu cette majoration.

En 2011, 110 000 agents environ ont bénéficié du chèque-vacances, pour une dépense correspondante de 28,6 millions d'euros, soit une baisse de 0,5% du nombre de dossiers servis par rapport 2010.

C'est dans ce contexte de baisse du nombre des bénéficiaires qu'une révision des barèmes a été décidée. Une nouvelle tranche de bonification à 30 % a ainsi été créée, par modification des actuelles tranches à 20 % et 25 %. En outre, le barème actuel de ressources a été revalorisé de 15 % afin d'ouvrir le bénéfice du chèque-vacances à davantage d'agents de l'Etat. Ces évolutions ont été mises en œuvre pour les plans d'épargne ouverts à compter du 1^{er} octobre 2011, mais les pleins effets budgétaires de la mesure ne seront constatés qu'en 2013.

L'effet conjugué de ces deux nouvelles mesures devrait entraîner une hausse d'environ 8 % du nombre de bénéficiaires dès 2012 pour atteindre en année pleine 14 % d'augmentation. Le montant de la dépense pour 2013 est ainsi estimé à 34,4 millions d'euros.

b) L'aide à l'installation des personnels de l'Etat (AIP)

En 2011, 3,3 millions d'euros ont été consacrés à la prestation (qui vise notamment à accompagner les agents dans l'accès au logement locatif) ce qui a permis l'octroi de l'AIP à près de 7 000 agents. La diminution de moitié de la dépense entre 2010 et 2011 est liée à une régularisation d'un trop versé au prestataire en 2009 et 2010, sur 2011.

Pour l'année 2013, le nombre des ouvertures de droits à l'aide à l'installation des personnels de l'Etat est estimé à 7 000.

c) Les prestations CESU pour la garde de jeunes enfants

Afin de **faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale**, l'Etat participe, grâce aux prestations d'action sociale interministérielle CESU - garde d'enfant 0/3 ans et CESU - garde d'enfant 3/6 ans, au paiement des frais engagés par les agents pour la garde de leurs enfants âgés de moins de trois ans et de trois à six ans.

S'agissant du CESU - garde d'enfant 0/3 ans, la dépense s'est élevée en 2011 à 31,7 millions d'euros, pour 103 500 ouvertures de droits environ, soit une augmentation de 6,9 % par rapport à l'année 2010.

La prestation CESU - garde d'enfant 3/6 ans a, quant à elle, témoigné d'une dynamique encore plus importante en 2011. La dépense s'est ainsi élevée à 25,6 millions d'euros environ, pour 84 100 ouvertures de droits, soit une augmentation de l'ordre de 22% par rapport à 2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'octroi des CESU pour la garde d'enfant est conditionné à la présentation de justificatifs de frais de garde durant les heures de travail. Cette nouvelle mesure ne devrait pas conduire à une

diminution du nombre des bénéficiaires et **la dépense pour 2013 devrait être de l'ordre de 58,7 millions d'euros pour 186 500 bénéficiaires.**

d) L'aide au maintien à domicile

Dans le cadre de la **politique de prévention et d'accompagnement du risque dépendance** des personnes socialement fragilisées, l'Etat participe aux frais engagés par ses retraités pour leur maintien à domicile. Cette nouvelle aide, destinée aux pensionnés civils et ouvriers retraités de l'Etat de plus de 55 ans n'entrant pas dans le champ des allocataires de l'aide à l'autonomie (APA), sera versée sous condition de ressources après élaboration d'un plan d'aides personnalisé établi par une structure évaluatrice.

La Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) assure la gestion de la prestation pour le compte de l'Etat. Elle doit être mise en œuvre à partir du second semestre 2012 et devrait bénéficier à 5 000 bénéficiaires en 2013 pour un coût de 10 millions d'euros.

EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 66

Demande de rapport relatif à l'évaluation des gains de productivité réalisés au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et aux effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal

Commentaire : le présent article additionnel propose une demande de rapport afin d'évaluer, d'une part, les gains de productivité réalisés au sein des différents services de la direction générale des finances publiques et, d'autre part, les effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal.

Dans le cadre d'un rapport d'information portant sur le bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique¹, vos rapporteurs spéciaux avaient mis en évidence **une mesure lacunaire des gains de productivité au sein de la DGFIP.**

En effet, ils ont montré que la direction générale ne dispose que d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale². Cependant, celui-ci **ne permet ni de mesurer les évolutions par secteur d'activité**, ni de faire le partage entre les gains de productivité qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la fusion seule. **L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur apparaît à vos rapporteurs spéciaux d'autant plus problématique qu'il est nécessaire à une répartition efficace des personnels**, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution des effectifs.

Par ailleurs, ils ont constaté une **réduction du nombre de contrôles fiscaux sur place ainsi qu'une diminution du montant des pénalités prononcées**. Aussi vos rapporteurs spéciaux craignent-ils que ces évolutions soient liées à la réduction des effectifs au sein de la DGFIP.

Par conséquent, le présent article additionnel propose une demande de rapport afin d'évaluer, d'une part, **les gains de productivité réalisés au sein des différents services de la direction générale des finances publiques** et, d'autre part, **les effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal.**

¹ Rapport n° 60 (2011-2012) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances du Sénat, 25 octobre 2011.

² Selon le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2013, cet indicateur traduit l'évolution annuelle de la productivité de la DGFIP. Cette dernière est mesurée à partir de douze ratios élémentaires correspondant aux missions de la DGFIP (le nombre d'articles d'impôt sur le revenu ou de dossiers professionnels gérés par agent, le nombre de titres de recettes et de mandats du secteur local par agent, etc.).

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel.

DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « PROVISIONS »

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS

La présente mission a été créée en application des alinéas trois à cinq du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF.

Aux termes de ces dispositions, « [...] *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :*

« 1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (programme 552) ;*

« 2° *Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits (programme 551).*

Chaque dotation constitue un programme.

Ces programmes sont pilotés par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES

La mission comprend deux programmes.

1. Le programme 551

La dotation du programme **551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** a vocation à permettre le financement des **mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition, par programme, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.**

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 551 sont repris sous le **titre 2 (dépenses de personnel).**

2. Le programme 552

La dotation du programme **552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** a pour vocation de recevoir les **crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes** (notamment liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui requièrent le rapatriement de Français). La nature même de ces dépenses explique que la répartition par programme ne puisse en être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Ainsi, cette dotation avait-t-elle permis, en 2010, de financer des opérations de secours en Haïti ou de compléter l'indemnisation de collectivités territoriales au vu des conclusions rendues par les missions d'inspection sur les conséquences des intempéries.

Les crédits de cette dotation peuvent également, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques comme, par exemple, les **interventions spéciales des forces de sécurité** ou les **interventions à l'étranger** (au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », action n° 02 « Coordination de la sécurité et de la défense »), comme ce fut le cas lors de l'exercice 2011 (à hauteur de 11,3 millions d'euros).

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 552 sont repris sous le **titre 3 (dépenses de fonctionnement)**.

Toutefois, la « justification au premier euro » du document budgétaire de la présente mission indique que cette dotation est inscrite en crédits de fonctionnement « à titre conservatoire », laissant ainsi la possibilité à la direction du budget, en cas de besoin, de la répartir sur d'autres titres.

B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES

1. Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes

La présente mission, avec les dotations des programmes 551 et 552 précités, rassemble des **crédits globaux**, destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote. Ces crédits sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions**, par programme.

a) Une procédure de répartition par voie réglementaire

La procédure de répartition des crédits de la présente mission est fixée par l'**article 11 de la LOLF**. Cette disposition opère une distinction selon qu'il s'agit des crédits de l'une ou de l'autre des deux dotations composant la mission.

(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont répartis, par programme, par **arrêté du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 2).

Si cet arrêté **ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel)**, les crédits du présent programme échappent cependant à la règle selon laquelle « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* » (article 7-III de la LOLF).

(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret

Les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis, par programme, par **décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 1).

b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes

Les crédits de la présente mission constituent une **dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils viennent abonder**. Néanmoins, et conformément au principe posé par l'article 9 de la LOLF, ces **crédits sont eux-mêmes limitatifs**.

Dans la mesure où ils représentent une dotation prévisionnelle, ces crédits n'ont pas vocation à être entièrement consommés. D'autant que la LOLF, dans son article 13, a prévu un autre instrument réglementaire de majorations des crédits d'un programme : la procédure de décret d'avance, limitée au seul cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

2. Des dotations dénuées d'objectif de performance

A l'instar de la mission « Pouvoirs publics¹ », la présente mission, composée de deux dotations, constitue, conformément à l'article 7 précité de la LOLF, une mission « *spécifique* », **dénuée d'objectif de performance**. Ses programmes ne font, par conséquent, l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performances.

¹ Cf. le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF. Les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics » ainsi que les deux qui composent la présente mission sont les seules enveloppes budgétaires ayant le statut de « dotations ».

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2013

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE DEMANDE EN DIMINUTION

La mission « Provisions », pour 2013, représente **462,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **162,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond, pour l'ensemble de la mission, à une diminution de :

- **3,3 %** par rapport aux **AE demandées** en projet de loi de finances (PLF) pour 2012 (478 millions d'euros). Pour mémoire, 332,9 millions d'euros en AE avaient été ouverts en loi de finance initiale (LFI) pour 2012 ;

- **8,9 %** par rapport aux **CP demandés** en PLF pour 2012 (178 millions d'euros). Pour mémoire, 32,9 millions d'euros en CP avaient été finalement ouverts en loi de finance initiale (LFI) pour 2012

Cette année encore, **la présente mission constitue la moins dotée en crédits de paiement du budget général.**

B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Le tableau ci-dessous établit la comparaison des crédits demandés pour 2013 par rapport à ceux ouverts au titre de la LFI pour 2012.

Évolution des crédits demandés en PLF 2013 par rapport aux crédits ouverts en LFI 2012

(en milliers d'euros)

	Ouverts en LFI 2012		Demandés pour 2013		Variation 2013/2012 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 - Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0
552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles	332 995	32 995	462 088	162 088	+ 129 093	+ 129 093

Source : Annexe « Provisions » au projet de loi de finances pour 2013

On observe une augmentation de 129 millions d'euros en AE et CP par rapport aux crédits ouverts en 2012.

1. Une non budgétisation du programme 551

Aucun crédit n'est inscrit sur la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » en raison d'une **répartition a priori de l'intégralité des crédits de titre 2 sur les programmes des missions concernées**, signe d'un effort de prévision et d'une bonne budgétisation.

2. Les crédits du programme 552

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », et comme indiqué ci-dessus, **462,1 millions d'euros en AE et 162,1 millions d'euros en CP** sont demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2013.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, la différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP est, à l'instar de la demande en PLF pour 2012, liée à la « *constitution d'une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* ».

En effet, la direction du budget du Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, qui pilote la présente mission, souligne le caractère imprévisible de telles dépenses, dès lors qu'elles résultent de **décisions urgentes de relocalisation**, soit à l'initiative des bailleurs privés, soit à l'initiative des administrations elles-mêmes afin de saisir promptement une meilleure opportunité. Or **la signature d'un bail privé nécessite la constitution d'une provision d'AE couvrant la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail** (de 10 à 25 ans selon les cas), justifiant l'inscription de tels crédits sur la présente dotation. Ainsi, en gestion 2012, cette provision en AE a été mobilisée à hauteur de 109 millions d'euros au profit du programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », afin de permettre l'acquisition, par la voie d'un contrat de crédit-bail, de l'immeuble Le Ponant (15^{ème} arrondissement de Paris) occupé par les services de la Préfecture de la région Île-de-France.

Vos rapporteurs spéciaux, s'ils admettent le caractère imprévisible de ces crédits tant dans leur montant que dans leur imputation précise par programme, estiment toujours que **les dépenses de location doivent être rationalisées afin d'en assurer une meilleure visibilité et de pouvoir anticiper les nouvelles prises à bail ministère par ministère**. A ce titre, ils déplorent que l'annexe « immobilière » aux projets de loi de finances initiale, destinée à informer le Parlement notamment sur les prises à bail de l'Etat les plus importantes n'ait pas encore vu le jour.

TROISIÈME PARTIE

LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959¹ et dont la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la loi de finances initiale pour 2006. Il constitue notamment le « tableau de suivi » des opérations de cessions immobilières de l'Etat.

L'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». A cet égard, la nomenclature du compte fait apparaître :

- en **recettes**, le produit des cessions d'immeubles de l'Etat, celui des droits à caractère immobilier² attachés à des immeubles de l'Etat, ainsi que des fonds de concours ;

- en **dépenses**, celles requises en termes d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses de même nature réalisées par des opérateurs de l'Etat sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan.

Le compte a également vocation à retracer, en recettes comme en dépenses, des transferts avec le **budget général de l'Etat**, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions d'une partie du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au désendettement.

A. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

L'article 60 de la loi de finances pour 2010 dispose que ce compte a pour finalité de retracer les opérations « *concourant à une **gestion*** »

¹ Ordonnance n° 2-59 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

² Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

performante du parc immobilier de l'Etat » ; les crédits dédiés sont regroupés dans le **programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »**. Il partage cette vocation avec le programme 309 « Entretien du patrimoine immobilier de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui finance les travaux du propriétaire (entretien et travaux lourds) incombant à l'Etat, et les programmes support du budget général, propres à chaque ministère. Dès lors, la spécificité du compte d'affectation spéciale réside dans le fait qu'il doit, en principe, **accompagner la restructuration du parc immobilier** afin d'en abaisser le coût, et ce tant par le **financement d'opérations appropriées** que par la mise en place d'une **incitation aux administrations à gérer efficacement leurs dépenses immobilières**.

A titre indicatif, **l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat dépasse 116 milliards d'euros**. En effet, la valeur du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat de 2011 était de 61,6 milliards d'euros, alors que la valorisation des biens contrôlés par ses opérateurs s'élevait à 54,5 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

B. UNE CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT AU PÉRIMÈTRE LIMITÉ

Le compte enregistre également la part du produit des cessions immobilières destinée à la réduction de la dette publique, à travers le **programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »**.

En effet, à l'initiative de Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale du présent compte d'affectation spéciale, la loi de finances initiale pour 2009 a fixé le principe selon lequel **le produit des cessions immobilières de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %**. La loi de finances initiale pour 2011 a porté ce taux à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013 et, à l'initiative de votre commission des finances, 30 % pour l'année 2014.

Toutefois, cette contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas, jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles mis à la disposition du **ministère de la défense**, ni à ceux situés à **l'étranger**^{1,2}. Les **établissements d'enseignement supérieur** ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier ou ceux situés dans le périmètre de l'opération nationale d'aménagement du plateau de Saclay ne contribuent pas, non plus, au désendettement. De même, les produits de cessions des **immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

¹ A l'initiative de votre commission des finances, la loi de finances initiale pour 2011 a borné la dispense dont bénéficient les biens situés à l'étranger à la même date que celle retenue, dès la loi de finances initiale pour 2009, s'agissant des biens militaires.

² Qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères.

II. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DU COMPTE EN 2013

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS...

Entre les exercices 2012 et 2013, les crédits du compte d'affectation spéciale connaissent une forte progression, passant de 413 millions d'euros à 595 millions d'euros en AE (+ 44 %) et de 513 millions d'euros à 575 millions d'euros en CP (+12 %).

L'enveloppe du programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » croît, quant à lui, de 15 %. Ce relatif dynamisme s'explique par **l'augmentation de la part du produit des cessions immobilière de l'Etat affectée au désendettement** qui passe de 20 % en 2012 à 25 % en 2013.

Récapitulation des crédits par programme

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2012	PLF 2013	LFI 2012	PLF 2013
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »	65 000 000	75 000 000	65 000 000	75 000 000
<i>Action 01 « Contribution au désendettement de l'Etat »</i>	<i>65 000 000</i>	<i>75 000 000</i>	<i>65 000 000</i>	<i>75 000 000</i>
Programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »	348 000 000	520 000 000	448 000 000	500 000 000
<i>Action 01 « Dépenses immobilières »</i>	<i>348 000 000</i>	<i>520 000 000</i>	<i>448 000 000</i>	<i>500 000 000</i>
Total	413 000 000	595 000 000	513 000 000	575 000 000

Source : projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » pour 2013

B. ...QUI NE DOIT PAS MASQUER UNE ABSENCE DE PARTICIPATION RÉELLE DU COMPTE AU DÉSENETTEMENT EN 2013

Pour 2013, il est prévu un **déséquilibre du compte** de 75 millions, rigoureusement égal aux crédits du programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat ». Comme l'ont déjà montré vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, ce déséquilibre ne traduit pas une anticipation de dégradation du solde, mais un changement méthodologique qui va dans le sens de plus de réalisme.

En effet, jusqu'en 2012, le Gouvernement considérait implicitement que l'activité du solde était régie par une stricte annualité, les recettes d'une année servant à financer les dépenses de cette même année. Ainsi, il se contentait habituellement d'appliquer aux prévisions de recettes le taux de rétrocession, alors de 15 %, et de considérer que les dépenses immobilières étaient par construction égales aux 85 % restants.

Toutefois, la réalité est bien différente. Les ministères rétrocèdent bien au programme 721 les montants correspondant à leurs cessions de l'année, de sorte que les crédits de paiement de ce programme peuvent bien être prévus par l'application d'un taux aux prévisions de recettes, mais leurs dépenses obéissent à une logique propre, qui fait qu'elles peuvent, une année donnée, être supérieures ou inférieures au solde.

Aussi le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » **ne devrait-il pas réellement participer au désendettement de l'Etat en 2013**. Certes, le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » est supposé transférer 75 millions d'euros au budget général sous la forme de recettes non fiscales. Toutefois, il affiche également un déficit de 75 millions d'euros ; par conséquent, la contribution du compte au désendettement n'est que formelle (en effet, de fait, le produit des cessions permettra seulement le financement des « dépenses immobilières » dans l'immédiat, même s'il ne fait pas de doute que la modernisation du parc immobilier de l'Etat sera génératrice d'économies futures).

C. LES PRÉVISIONS DE RECETTES POUR 2013

Au titre de l'exercice 2013, **le montant prévisionnel des cessions est évalué à 500 millions d'euros**. Cette année encore, le Gouvernement semble avoir fait preuve du même réalisme qu'en 2011 et 2012. En effet, le montant arrêté semble crédible dans la mesure où, en 2011, l'objectif de 400 millions d'euros a été dépassé et que l'objectif de 500 millions d'euros semble en passe d'être réalisé, selon le responsable de programme¹.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prévisions						600	439	500	600	1 400	900	400	500	500
Réalisations	90	110	90	107	173	634	798	820	395	475	592	597		
Ecart						34	359	320	-205	-925	-308	+197		

Source : documentation budgétaire de l'Etat

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux regrettent que le Gouvernement n'ait pas été en mesure de leur indiquer les hypothèses économiques fondant leurs prévisions de cessions et que les conséquences du chantier de mobilisation du foncier public pour le logement social n'aient pas été renseignées dans le projet annuel de performances².

¹ Au 31 juillet 2012, le montant total des cessions s'élevait à 205 millions d'euros.

² Cf. infra, « Les perspectives pour 2013 ».

D. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adoptée, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement tendant à **majorer de 30 millions d'euros les crédits du compte d'affectation spéciale**. Cette augmentation porte pour 22,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » et à hauteur de 7,5 millions d'euros sur le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat ».

Cet amendement de crédits vise à tirer les conséquences de l'adoption, par l'Assemblée nationale, de l'**article 36 bis du projet de loi de finances pour 2013**. Celui-ci permettrait de faciliter la cession des maisons forestières détenues par l'Etat et autorise la vente de la partie correspondant à une zone artisanale d'une ancienne base de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) située sur la commune de Velaine-en-Haye en Meurthe-et-Moselle. Le surcroît de produit attendu s'élève à 30 millions d'euros.

III. LES PERSPECTIVES POUR 2013

A. LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Lors de l'examen des crédits du présent compte d'affectation spéciale par l'Assemblée nationale, le ministre délégué en charge du budget, Jérôme Cahuzac, a déclaré qu'au cours de l'année 2013 l'objectif majeur du service France Domaine résidait dans la mise en œuvre du **chantier de mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux**.

Cependant, **vos rapporteurs spéciaux regrettent que le projet annuel de performances du présent compte n'indique pas le manque à gagner pouvant résulter de ce chantier**. Pour disposer d'une telle évaluation, ils ont dû se reporter à l'étude d'impact annexée au projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social¹.

¹ A titre indicatif, après que la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement ait été adoptée par le Parlement, le Conseil constitutionnel a jugé que celle-ci n'avait pas été examinée conformément aux procédures prévues par la Constitution et l'a déclarée contraire à cette dernière (décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012).

Estimation du manque à gagner pouvant résulter de l'application de la gratuité sur la période 2012-2016

Propriétaires/ utilisateurs	B- Répartition par nombre de logements projetés					
	Nombre de logements projetés	Nombre de logements projeté (en %)	Produits de cession prévisionnels (en M€)	Coût (en M€) gratuité logement social (hypothèse 30 % (1))	Coût (en M€) gratuité logement social (hypothèse 40 % (2))	Coût (en M€) de la gratuité du logement très social (PLAI) (hypothèse 523M€x 5 % (3))
Administrations						
MINEFI	1 177	1,3	12,17	3,65	4,87	0,61
DÉFENSE	21 251	24,0	219,77	65,93	87,91	10,99
MEDDE/METL	9 248	10,5	95,64	28,69	38,26	4,78
INTÉRIEUR	5 548	6,3	57,38	17,21	22,95	2,87
MESR	7 608	8,6	78,68	23,60	31,47	3,93
ÉDUCATION	1 530	1,7	15,82	4,75	6,33	0,79
JUSTICE	1 259	1,4	13,02	3,91	5,21	0,65
CULTURE	443	0,5	4,58	1,37	1,83	0,23
AGRICULTURE	1 141	1,3	11,80	3,54	4,72	0,59
Autres utilisateurs ÉTAT	1 655	1,87	17,12	5,13	6,85	0,86
Sous -Total Administrations	50 860	57	526	158	210	26
EP propriétaires ou gestionnaires par la loi						
RFF/INCF	36 000	40,7	372,30	111,69	148,92	18,62
RATP	1 188	1,3	12,29	3,69	4,91	0,61
APHP*	429	0,5	4,44	1,33	1,77	0,22
Sous -Total EP propriétaires ou gestionnaires par la loi	37 617	43	389	117	159	19
TOTAL	88 477	100,00%	915	275	366	46

* Pour l'AP-HP, les fonciers identifiés constituent le reliquat du précédent programme 2008-2011. D'autres fonciers mobilisables pourraient être identifiés pour la période 2008-2012. Compte tenu de la grande variabilité du rythme de cession, la seule analyse rétrospective de la période écoulée ne permet pas à ce stade de fournir une estimation de ce potentiel.

- (1) hypothèse selon laquelle le nombre de cessions en vue de la construction de logements sociaux (toutes catégories) représenterait 30 % des mises chantier prévues au programme 2012-2016.
- (2) hypothèse selon laquelle le nombre de cessions en vue de la construction de logements sociaux (toutes catégories) représenterait 40 % des mises chantier 2012-2016
- (3) hypothèse où la gratuité du foncier ne concerne que les cessions en vue de la construction de logements très sociaux, ce qui représenterait environ 5 % des mises en chantier 2012-2016

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social

Ainsi, les simulations réalisées par le service France Domaine évaluent le plafond prévisionnel du manque à gagner à **366 millions d'euros sur cinq ans**, dont **210 millions d'euros** pour les seuls services de l'Etat, correspondant à une décote moyenne de 100 % au profit du logement social.

Le projet de loi précité a fait l'objet d'un nouveau dépôt au Parlement¹. Aussi les coûts annoncés devraient-ils être effectivement supportés au titre de l'exercice 2013.

¹ *Projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (n° 402), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012.*

B. LE REGROUPEMENT DES SERVICES DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DU LOGEMENT À LA DÉFENSE

A la fin du mois de juin 2012, votre commission des finances a reçu de la Cour des comptes un **référé concernant la stratégie immobilière du ministère de l'écologie**¹. Celui-ci mettait en évidence l'augmentation des coûts immobiliers de ce ministère et appelait à ce « *qu'une décision sur l'avenir du site de La Défense soit enfin arrêtée dans les meilleurs délais, en veillant, dans un contexte budgétaire contraint, à la préservation des intérêts patrimoniaux et financiers de l'Etat* ».

En effet, en 2009, les services d'administration centrale du ministère de l'écologie avaient été regroupés dans plusieurs tours de La Défense autour du site de l'Arche que ce ministère occupe depuis sa construction en 1989. Cette opération avait permis de libérer plusieurs bâtiments parisiens.

Le **nouveau projet de regroupement** concerne 4 940 agents installés sur 136 000 m² à La Défense² et répartis :

- en domanial, dans la Paroi Sud de la Grande Arche ;
- en locatif, dans une partie de la Paroi Nord de la Grande Arche et de la tour Voltaire et en totalité dans les tours Pascal A et B.

Le coût locatif d'occupation en 2012 est évalué à **80,1 millions d'euros**, dont 13 millions d'euros de loyers budgétaires.

Le ministère de l'écologie avait, dans un premier temps, envisagé la construction d'une tour en contrat de partenariat sur une emprise foncière de la propriété de l'Etat à La Défense. Mais le projet avait soulevé des réserves de la part du Conseil de l'Immobilier de l'Etat (CIE). D'autres options ont donc été étudiées entre 2010 et 2011. Le schéma proposé à l'issue de cette concertation était le suivant :

- maintenir certains services dans la partie domaniale de l'Arche, restructurée par le biais d'un bail emphytéotique administratif (BEA) et densifié pour passer de 1 600 à 2 100 postes ;
- implanter les 2 400 postes restants dans un immeuble à proximité dont l'Etat pourrait se rendre acquéreur dans le cadre d'une location avec option d'achat.

Le responsable de programme a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que cette solution était conforme aux objectifs de performance de la politique immobilière de l'Etat : le loyer économique est conforme au plafond de

¹ *Référé de la Cour des comptes n° 63582 adressé le 16 avril 2012 au ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.*
(<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/La-strategie-immobiliere-du-ministere-de-l-ecologie-du-developpement-durable-des-transports-et-du-logement>)

² *Les personnels de la direction des Pêches, installés à Ségur, doivent également être concernés par le regroupement.*

400 euros par an par m² et le ratio de surface par poste serait de 11,8 m², soit inférieur à la cible de 12 m².

Le ministère de l'écologie semble avoir entendu la préconisation de la Cour des comptes puisque, dans le cadre du collectif de fin d'année, **une ouverture de crédits à hauteur de 542 millions d'euros en AE a été prévue au profit du ministère de l'écologie pour l'exercice 2012**. Cette ouverture doit venir financer le schéma décrit précédemment tendant à regrouper sur deux sites les services des ministères chargés de l'écologie et du logement.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'être satisfaits de ce qu'une décision ait été enfin prise. En effet, l'attente était coûteuse. Toutefois, ils s'interrogent sur le prix de l'opération. En dépit du fait que le responsable du programme estime que les localisations retenues présentent des « *coûts compétitifs pour le quartier* », **ils s'étonnent qu'une installation en dehors de La Défense n'ait pas été envisagée**. Un tel choix n'aurait-il pas permis l'accès à des biens immobiliers moins onéreux ?

IV. QUELLE POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR L'AVENIR ?

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **la politique immobilière de l'Etat se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins**. En effet, il était jusqu'à présent prévu que celle-ci soit mise au service, d'une part, d'une rationalisation du parc immobilier et, d'autre part, du désendettement.

Toutefois, ils constatent que celle-ci se voit fixer de nouveaux objectifs. Comme cela a été mentionné, **le service France Domaine est désormais principalement affecté à la mise en œuvre du chantier de mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux** ; par conséquent, comment celui-ci sera-t-il en mesure de continuer à participer à l'optimisation du parc immobilier de l'Etat ? En outre, ce même chantier conduit à **réduire le montant du produit des cessions** (à hauteur de 210 millions d'euros pour l'Etat) et, par là même, la contribution au désendettement. Aussi y a-t-il lieu de s'interroger sur la pertinence d'un tel choix dans un contexte contraint pour les finances publiques.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient que **le Gouvernement s'engage à définir des objectifs précis et cohérents pour la politique immobilière de l'Etat**.

EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72

(Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Augmentation de la part du produit des cessions immobilières de l'Etat affectée au désendettement

Commentaire : le présent article additionnel vise à relever la part du produit des cessions immobilières affectée au désendettement de l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a été créé par l'article 8 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹. Sa création a été confirmée, après l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), par l'article 47 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006².

Selon l'article 47 précité, le compte d'affectation spéciale comprend :

- en recettes, le produit des cessions d'immeubles de l'Etat, celui des droits à caractère immobilier³ attachés à des immeubles de l'Etat, ainsi que des fonds de concours ;

- en dépenses, celles requises en termes d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses de même nature réalisées par des opérateurs de l'Etat sur des immeubles appartenant à celui-ci ou sur des immeubles inscrits à son bilan.

Il enregistre également la part du produit des cessions immobilières destinée à la réduction de la dette publique.

En effet, à l'initiative de Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », la loi de finances initiale pour 2009 a fixé le principe selon lequel **les produits des cessions immobilières de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %**. La loi de finances initiale pour 2011 a porté ce taux à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013 et, à l'initiative de votre commission des finances, 30 % pour l'année 2014.

Toutefois, l'article 47 de la loi de finances pour 2006 précise que cette contribution au désendettement ne s'applique pas, jusqu'au

¹ Loi n° 2005-1720.

² Loi n° 2005-1719.

³ Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles mis à la disposition du **ministère de la défense**, ni à ceux situés à **l'étranger**. Les **établissements d'enseignement supérieur** ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier ou ceux situés dans le périmètre de l'opération nationale d'aménagement du plateau de Saclay ne contribuent pas, non plus, au désendettement. De même, les produits de cessions des **immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

II. LE DROIT PROPOSÉ

La rationalisation du parc immobilier et le désendettement de l'Etat doivent demeurer les objectifs premiers du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

C'est la raison pour laquelle le présent article additionnel propose de modifier l'article 47 de la loi de finances pour 2006 afin de **relever la part du produit des cessions immobilières de affectée au désendettement de 25 % à 45 % en 2013 et de 30 % à 50 % en 2014.**

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013
SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par MM. de MONTGOLFIER et DALLIER,
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 66

I. Après l'article 66

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le 1^{er} juin 2013, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'évolution des crédits affectés au programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et à ses conséquences. Il évalue notamment les gains de productivité réalisés au sein des différents services de la direction générale des finances publiques, ainsi que les effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal.

II. En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

OBJET

Dans le cadre d'un récent rapport d'information portant sur le bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), vos rapporteurs spéciaux avait mis en évidence une **mesure lacunaire des gains de productivité au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Il semble, en effet, qu'une telle mesure est nécessaire afin de **piloter efficacement la réduction des effectifs** sans que la qualité du service s'en trouve affectée. Toutefois, les suppressions d'emplois au sein de la DGFIP se sont faites sans disposer d'un tel indicateur, ce qui n'a pas été sans conséquence.

Vos rapporteurs spéciaux ont mis en évidence une **diminution du nombre des contrôles fiscaux et du montant des pénalités pour fraude prononcées au cours des dernières années**. Il lui semble que ce phénomène n'est pas sans lien avec la réduction des effectifs. Car si le nombre des vérificateurs ne diminue pas, les suppressions d'emplois dans les fonctions support ont eu pour conséquence de limiter la disponibilité effective de ses derniers.

C'est pourquoi, le présent amendement propose une demande de rapport afin, d'une part, de **contraindre la DGFIP à développer de véritables indicateurs de gains de productivité réalisés** par chacun des services et pour chacune de ses activités et, d'autre part, d'établir un **bilan des conséquences des réductions d'emplois sur le contrôle fiscal**.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013
SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE
L'ÉTAT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par MM. de MONTGOLFIER et DALLIER,
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72

I. Après l'article 72

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au douzième alinéa de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, les pourcentages : « 25 % » et « 30 % » sont remplacés respectivement par les pourcentages : « 45 % » et « 50 % ».

II. En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Gestion du patrimoine immobilier de l'État

OBJET

La politique immobilière de l'Etat est aujourd'hui à la croisée des chemins. Les nouvelles orientations arrêtées par le Gouvernement semblent l'éloigner de ses objectifs initiaux : la rationalisation du parc immobilier et le désendettement de l'Etat.

La loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement a démontré cette évolution : **la construction de logements a été présentée comme la nouvelle finalité de la politique immobilière de l'Etat.**

Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'un tel choix alors que **le redressement des comptes publics constitue plus que jamais une urgence.**

Aussi le présent amendement propose-t-il de **confirmer le désendettement de l'Etat en tant qu'objectif premier de la politique immobilière.** C'est pourquoi, il prévoit de relever la part du produit des cessions de l'Etat affecté au désendettement à 45 % en 2013 et à 50 % en 2014.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement **majorant** les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » à hauteur de **30 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) à titre reconductible**.

Les augmentations de crédits ont porté :

- pour 22,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » ;

- pour 7,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat ».

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement tendant à **minorer de 55,5 millions d'euros en AE et CP**, à titre reconductible, des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Cet effort est réparti de la manière suivante :

- 3,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » ;

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 221 « Stratégie des finances et modernisation de l'Etat » ;

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » ;

- 48,8 millions d'euros en AE et CP sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » ;

- 0,5 millions d'euros en AE et CP sur le programme « Fonction publique ».

En **seconde délibération** également, l'Assemblée nationale a opéré **une répartition de 96,68 millions d'euros des crédits du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions » vers d'autres programmes du budget général, à titre non reconductible**.

Au sein de ce mouvement de crédits, **25 millions d'euros** sont destinés, à titre transitoire, à **financer l'augmentation de l'enveloppe dédiée à la dotation de développement urbain (DDU)** au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » adoptée en première

délibération. *In fine*, l'intention du Gouvernement était que ces crédits soient restitués à la mission « Provisions » par prélèvement sur les allocations compensatrices d'exonérations de fiscalité locale afin de ne pas pénaliser la dotation globale de fonctionnement (DGF).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Provisions » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Le co-rapporteur de ces missions, Philippe Dallier, est hélas absent pour raisons de santé. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » participe pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses engagé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Dans le cadre du budget triennal, ses crédits sont réduits de près de 1,9 % entre 2012 et 2013, puis de 0,9 % en 2014 et de 1,9 % en 2015. Entre 2012 et 2015, son enveloppe a vocation à diminuer de 420 millions d'euros. Cet effort apparaît clairement au titre de l'année 2013. 11 736,0 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11 680,1 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés pour cet exercice. Certes, la dotation de la mission est rehaussée de 180,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 77,4 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2012. Toutefois, cette augmentation est principalement imputable au poids croissant de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » qui augmente de 195,5 millions d'euros en 2013. En effet, cette contribution mise à part, les dépenses de titre 2 diminuent de 36,5 millions d'euros, du fait de la suppression de 2 203 équivalent temps plein (ETP).

Les autres dépenses reculent de 39,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 142,3 millions en crédits de paiement, grâce à un « ensemble de mesures de modernisation »... Quel en est le contenu ? Nous interrogerons le Gouvernement.

En tout état de cause, les dépenses sur lesquelles les responsables de programme sont susceptibles d'avoir une influence diminuent entre 2012 et 2013.

La réduction de l'enveloppe de la mission ne signifie pas que tous les facteurs de croissance des dépenses soient parfaitement maîtrisés. Je songe à la masse salariale pour laquelle les prévisions sont dépassées de manière récurrente. 53,1 millions d'euros avaient, par exemple, dû être ouverts par décret d'avance en novembre 2011 pour honorer le versement des traitements de décembre aux agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)...

Les dispositifs indemnitaires des ministères économiques et financiers constituent une faiblesse majeure dans la gestion de leurs dépenses de personnel. La Cour des comptes, dans un référé d'avril 2012, indiquait déjà

que les indemnités étaient attribuées par décision ministérielle, hors cadre législatif ou réglementaire. Aussi Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait-elle montré que sur les 53,1 millions d'euros du décret d'avance de novembre 2011, 12 millions étaient liés aux mesures catégorielles adoptées lors de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)... Le seul levier de la maîtrise des dépenses de personnel est donc la réduction des effectifs et, notamment, le non-remplacement des départs en retraite.

Nous avons souhaité nous assurer que cette réduction des effectifs ne se faisait pas au détriment du contrôle fiscal. Or, il apparaît qu'entre 2006 et 2011, le nombre des contrôles fiscaux sur place a baissé de 1,9 % et le montant des pénalités prononcées, de 20 %. Certes, le montant des droits recouvrés a augmenté, mais la contraction des effectifs ne conduit-elle pas l'administration à privilégier les dossiers de rendement, simples erreurs ou omissions des contribuables, au détriment de dossiers plus complexes et de la grande fraude ? Les moyens sont-ils suffisants au moment où le Gouvernement annonce un plan de lutte contre la fraude fiscale ? Comme en 2011, l'évaluation des gains de productivité réalisés au sein de la DGFIP est lacunaire. Il convient de retravailler sur les indicateurs. Un de nos amendements visera à demander au Gouvernement un rapport mesurant précisément les gains de productivité réalisés au sein de la direction générale.

La mission « Provisions », qui regroupe des crédits destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances, représente 462,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 162,1 millions en crédits de paiement. Ces crédits, répartis en cours d'exécution selon les besoins, sont attribués au programme 552, « Dépenses accidentelles et imprévisibles ».

Le programme 551, « Provision relative aux rémunérations publiques », finance des mesures générales dont la répartition ne peut être déterminée a priori avec précision. Pour 2013, et comme l'an dernier, il n'est pas doté : c'est un signe de la bonne répartition des dépenses de personnel entre les missions.

Enfin, les crédits du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », progressent fortement, de 413 à 595 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 513 à 575 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de contribution de ce compte au désendettement de l'Etat passera en 2013 de 20 % à 25 %, conformément à ce qu'avait prévu la loi de finances pour 2010. Le compte présentera un déséquilibre de 75 millions d'euros, égal à la contribution au désendettement. Aussi, la participation des cessions immobilières au désendettement de l'Etat ne peut-elle être que formelle.

S'agissant de la politique immobilière de l'Etat, nous nous interrogeons sur la pertinence du choix du site de La Défense pour le regroupement des services des ministères de l'écologie et du logement. Le collectif budgétaire de fin d'année ouvrira 542 millions d'euros en

autorisations d'engagement... Une localisation moins coûteuse aurait pu être envisagée. Roland du Luart et moi siégeons au Conseil de l'immobilier de l'Etat, qui s'est longuement interrogé sur l'opportunité d'une telle dépense dans la conjoncture actuelle. Une autre acquisition, à quelques centaines de mètres du site retenu, serait beaucoup moins onéreuse !

Philippe Dallier et moi-même nous inquiétons d'une redéfinition des objectifs de la politique immobilière de l'Etat. Depuis la loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement, rationalisation du parc et désendettement de l'Etat ne sont plus, semble-t-il, des priorités. Est-ce désormais la construction de logements sociaux ? Je demanderai au Gouvernement de définir plus clairement sa politique.

Un premier amendement tend à demander au Gouvernement un rapport, pour contraindre la DGFIP à développer des indicateurs permettant de mesurer les gains de productivité réalisés et pour établir un bilan des effets de la réduction des effectifs sur l'activité de contrôle fiscal. Le second amendement vise à confirmer que le désendettement est l'objectif premier de la politique immobilière de l'Etat ; c'est pourquoi il propose de porter à 45 % en 2013 et 50 % en 2014 la part du produit des cessions affectées au désendettement.

Sous réserve de ces amendements, je propose d'adopter les crédits des deux missions et du compte d'affectation spéciale.

M. François Marc, rapporteur général. – Vous dites que l'amointrissement des moyens a entraîné une diminution des contrôles fiscaux, mais aussi que le nombre des contrôles a diminué en cinq ans de 1,9 % seulement. La priorité du contrôle irait à présent aux dossiers de rendement. En quoi cela pose-t-il problème ? Enfin, avez-vous des suggestions pour remédier à la difficile maîtrise de la masse salariale ?

M. Philippe Marini, président. – Avez-vous comparé le regroupement à La Défense et le maintien dans les locaux actuels ? L'opération envisagée aura-t-elle des conséquences sur la valorisation du patrimoine de l'Etat à Paris intra muros ? Le toit de l'Arche, surface de prestige, comprenant des locaux de réception, un auditorium, etc. peut parfaitement accueillir les bureaux d'un ministre – le dernier à avoir occupé ce lieu est notre collègue Michel Delebarre lorsqu'il était membre d'un gouvernement. Depuis lors, les lieux sont inoccupés en raison de problèmes de non-conformité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – S'il y a bien une augmentation du montant des droits rappelés entre 2006 et 2011, le montant des pénalités prononcées, quant à lui, a baissé de près 20 % au cours de la même période, soit une chute d'environ 550 millions d'euros en cinq ans. Nous nous demandons si les vérificateurs ne sont pas incités à se concentrer sur les dossiers faciles, au détriment de la grande fraude qui exige des moyens plus lourds.

Philippe Dallier et moi-même entendons nous intéresser au patrimoine immobilier de la justice. Nous avons quelque mal à entrer au ministère mais nous y parviendrons... Le projet de La Défense est lié à l'abandon de l'îlot Ségur, appelé à accueillir les services du Premier ministre et des autorités administratives indépendantes. Le ministère de l'écologie conserverait l'hôtel de Roquelaure à Saint-Germain des Prés. Un deuxième site serait acquis ou loué à La Défense. Lors d'une récente réunion du Conseil de l'immobilier de l'Etat, son président, le député Jean-Louis Dumont, a exprimé de fortes réticences sur ce projet peu abouti. L'Etat est propriétaire du toit de l'Arche et de la paroi sud. L'autre paroi pourrait être récupérée à bon compte, mais le bâtiment est mal conçu et vétuste, et les travaux de mise aux normes sont trop importants.

Le ministère tient à rester dans le cœur de La Défense, alors qu'à un kilomètre de là, les prix seraient de 30 % à 40 % moins élevés. Du reste, je trouve de curieuse méthode d'indiquer quel loyer maximum on est prêt à payer. Assez logiquement, tous les professionnels sollicités ont proposé des immeubles où le loyer était au plafond. L'économie de loyer attendue de ce projet est de 13 millions d'euros par an.

M. Philippe Marini, président. – Pour un investissement de plus de 500 millions !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Cette opération est compliquée, les gains réels difficiles à estimer. Nous sommes réservés : un tel projet, dans la conjoncture actuelle, ne peut être approuvé en l'état.

M. Philippe Marini, président. – Ce pourrait être un sujet d'investigation pour la Cour des comptes ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Oui. Nous pourrions aussi aller voir ce qu'il en est sur place.

M. Philippe Marini, président. – J'espère que vous nous convierez à la visite, si vous vous rendez sur le toit de l'Arche.

M. Roland du Luart. – Ce rapport est très intéressant. L'augmentation des dépenses de personnel n'est-elle pas également due au glissement vieillesse technicité (GVT) ?

Une précision : par dérogation, les ministères des affaires étrangères et de la défense n'auront pas, jusqu'en 2014, à se conformer aux règles de contribution de la politique immobilière au désendettement de l'Etat.

La Commission européenne attaque la France pour non respect des règles européennes car dans les bureaux de l'Arche, la hauteur sous plafond est de 2,30 mètres, contre une norme fixée à 2,70 mètres. Bravo l'architecte ! C'est ubuesque...

L'opération concernant le ministère de l'écologie fonctionne comme une série de poupées russes. Matignon a décidé de regrouper ses services sur le site Ségur. Toutefois, le ministère de l'écologie n'a pas été dédommagé

lorsqu'il a quitté les locaux qu'il occupait sur le site précité. Par voie de conséquence, il n'a pas indemnisé le ministère des affaires étrangères lorsqu'il a emménagé dans l'hôtel contigu à l'hôtel de Roquelaure boulevard Saint-Germain... Aussi le ministère des affaires étrangères conserve-t-il 2 000 mètres carrés de bureaux vides en plein Paris, face à l'Assemblée nationale, faute d'avoir pu en financer la rénovation...

La politique immobilière de l'Etat laisse depuis longtemps à désirer. Un contrôle plus serré s'impose. Au Conseil de l'immobilier de l'Etat, nous en voyons des « vertes et des pas mûres » ! Les réunions sont passionnantes !

M. Éric Bocquet. – Les postes supplémentaires de contrôleurs fiscaux sont une bonne chose, mais l'augmentation suffira-t-elle ? Que représente-t-elle par rapport aux suppressions de ces dernières années ? Est-on revenu au niveau antérieur ? Ces effectifs sont-ils adéquats, au regard des ambitions de la lutte contre l'évasion dans ses aspects les plus sophistiqués ?

La formation des contrôleurs est essentielle car les fraudeurs ont toujours une longueur d'avance. L'objectif est de récupérer un milliard d'euros, mais je rappelle que la fraude est estimée à 40 ou 50 milliards d'euros. Ne faut-il pas accroître les moyens plus sensiblement dès cette année ?

M. Francis Delattre. – La région parisienne a, elle aussi, besoin d'aménagement du territoire ! Que Paris ait un centre d'affaires international, c'est une nécessité. Faut-il, en plus, y installer les ministères ? Les transports en public sont saturés ! La politique d'aménagement, dans le passé, s'appuyait sur les cinq villes nouvelles, facteurs d'équilibre du territoire. Je suis surpris que Cécile Duflot, originaire du Val-de-Marne, ne regarde pas vers EPARMARNE, un pôle de restructuration de la région. Pourquoi vouloir absolument se loger dans le Triangle d'or ? Tout cela, c'est gabegie et nomenclatura. Et nous, parlementaires ou même membres du Conseil de l'immobilier de l'Etat, ne décidons de rien !

Que le ministère de la justice soit situé dans Paris intra muros, soit. Mais pourquoi regrouper les services du ministère de la défense en plein centre de la capitale, de surcroît avec un partenariat public-privé (PPP) qui dérape, alors qu'à 20 kilomètres de là, à Taverny, 50 hectares et des milliers de mètres carrés de bâtiments sont vides, après avoir pendant vingt ans abrité le Central Opérations, d'où la force nucléaire était commandée ? Il reste la chambre, laissée intacte, et le lit du général de Gaulle...

M. Philippe Marini, président. – Pourquoi pas à Creil ?

M. Francis Delattre. – Oui. Mais pourquoi pas à Taverny ? Je signale qu'un ancien patron des routes, un préfet bâtisseur, est aujourd'hui à la tête de l'ancien conseil général des ponts et chaussées (CGPC), aujourd'hui devenu le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Il a, sous ses ordres, à La Défense, 300 à 350 ingénieurs et ingénieurs généraux, mais il parvient à en occuper un tiers tout au plus.

Pendant ce temps, nous manquons de capacités d'analyse des infrastructures dans nos départements !

A-t-on évalué les résultats obtenus par la nouvelle structure de lutte contre la fraude fiscale, réunissant la police judiciaire, Bercy et Tracfin ? Cette brigade polyvalente lutte contre la grande délinquance. Elle a été mise en place il y a quelques mois. Dispose-t-on de statistiques ?

M. Vincent Delahaye. – Environ 136 000 mètres carrés pour 4 900 agents, ceux-ci seront à l'aise : 27 mètres carrés par agent contre 20 par salarié en moyenne dans le privé. Il n'est pas raisonnable de laisser l'Etat s'engager dans un tel investissement.

Le rapporteur spécial nous indique que les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ont baissé de 1,9 % pour faire ensuite état d'une hausse de 0,7 %. Qu'en est-il exactement ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – La diminution de plus de 2 000 postes budgétaires ne s'est pas traduite par des économies réelles. En effet, à Bercy, on a acheté la fusion de la DGI et de la DGCP par un régime indemnitaire généreux. La seule prime de fusion représentait 12 millions d'euros sur les 53,1 millions d'euros de crédits de titre 2 ouverts par le décret d'avance de novembre 2011 ! Quant au GVT, il ne joue qu'un rôle très marginal dans l'évolution des dépenses de la mission.

Nous n'avons pas le détail de la composition des effectifs affectés au contrôle fiscal en ce qui concerne les effectifs antérieurs, mais il y a désormais plus de créations de postes de catégorie A que de catégorie C. La lutte contre la grande fraude fiscale exige des moyens croissants en informatique... et en matière grise, pour adapter les investigations à des opérations de plus en plus souvent dématérialisées. Quant à la police fiscale, elle relève de la mission « Sécurité » : il faut vous adresser à Jean-Vincent Placé.

Le projet de La Défense porte bien sur 136 000 mètres carrés pour 4 940 agents. Il se déploierait à la fois sur des locaux appartenant à l'Etat et des bureaux locatifs, dans la paroi nord de l'Arche ou dans la tour Voltaire, voire dans une partie des tours Pascal A et B. Le loyer économisé serait de 67 millions d'euros et non 13 comme je l'ai dit précédemment. Un projet aussi ambitieux est-il bienvenu, sachant que le périmètre du ministère pourrait évoluer ? La direction des pêches qui lui est nouvellement rattachée pourrait repartir un jour à l'agriculture. Quel sera en outre l'impact de la loi de programmation des finances publiques et des mesures récemment annoncées par le Gouvernement sur les effectifs ? La diminution des crédits de 1,9 % s'entend hors CAS « Pensions ». Si on l'intègre, les crédits augmentent en effet de 0,7 %. Je souligne enfin que le ratio respecte la cible de 12 mètres carrés par agent et par bureau, si l'on calcule hors locaux de circulation, salles de réunion, halls.

M. Vincent Delahaye. – Cela me semble aberrant.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Lorsque l’Etat a fait savoir aux opérateurs qu’il recherchait des locaux mais ne dépasserait pas un plafond de 400 euros au mètre carré par an, il a bien sûr reçu uniquement des offres à 399 ! Le marché est étroit, il compte un petit nombre d’opérateurs, qui se sont entendus.

M. Philippe Marini, président. – Il y a là un thème fécond pour votre mission de contrôle de 2013, sans doute plus intéressant que le ministère de la justice ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Pour le ministère de la justice, nous irons jusqu’au bout, mais nous nous intéresserons aussi au site de La Défense.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L’amendement n° 1 vise à insérer un article additionnel après l’article 66 pour demander au Gouvernement un rapport évaluant les gains de productivité réalisés par la DGFIP ainsi que les effets de la réduction des effectifs sur l’activité de contrôle fiscal.

M. Éric Bocquet. – Je m’abstiendrai sur le vote des crédits et des amendements proposés par les rapporteurs spéciaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Face aux incertitudes auxquelles nous sommes confrontés, l’amendement n° 2 vise à réaffirmer que la priorité de la politique immobilière de l’Etat doit être donnée au désendettement. Dans le droit fil de ce que nous avons fait avec Nicole Bricq, il relève donc à 45 % en 2013 et 50 % en 2014 la part des produits de cession affectée à ce désendettement, contre 25 % et 30 % initialement prévus.

M. François Marc, rapporteur général. – On ne peut que louer les intentions exprimées par ces amendements.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Sous réserve de l’adoption de ces deux amendements, je suis favorable à l’adoption des crédits des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Provisions » ainsi que du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat ». Toutefois, j’émetts les plus expresses réserves sur la politique immobilière de l’Etat en général, et l’opération de La Défense en particulier.

Sur proposition de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, la commission adopte deux amendements :

- le premier insérant un article rattaché afin de demander au Gouvernement un rapport évaluant les gains de productivité réalisés par la direction générale des finances publiques ainsi que les effets de la réduction des effectifs sur l’activité de contrôle fiscal ;

- le second insérant un article rattaché afin de relever la part du produit des cessions immobilières de l’Etat affectée au désendettement de celui-ci.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Provisions » et de ceux du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 66 du projet de loi de finances pour 2013 et de le rattacher à l'examen de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et d'un amendement portant article additionnel après l'article 72 du projet de loi de finances pour 2013 et de le rattacher à l'examen du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », de la mission « Provisions » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Elle a également confirmé sa décision de proposer à l'approbation du Sénat les deux amendements précédemment adoptés portant articles additionnels après les articles 66 et 72.