

ASSEMBLÉE NATIONALE

XVI^e LÉGISLATURE

Compte rendu

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

– Commission d'évaluation des politiques publiques relatives aux missions <i>Gestion des finances publiques ; Régimes sociaux et de retraite ; Remboursements et dégrèvements et Crédits non répartis</i>	2
Discussion unique sur l'exécution budgétaire (M. Gabriel ATTAL, ministre délégué chargé des comptes publics)	2
- mission <i>Gestion des finances publiques</i> : M. Louis MARGUERITE, rapporteur spécial	6
- compte d'affectation spéciale <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i> : M. Mohamed LAQHILA, rapporteur spécial	8
- mission <i>Régimes sociaux et de retraite</i> ; Compte d'affectation spéciale <i>Pensions</i> : M. Benoit MOURNET, rapporteur spécial	9
- mission <i>Crédits non répartis</i> : Mme Sophie ERRANTE, rapporteure spéciale	11
Discussion sur les thématiques d'évaluation	24
- <i>La mise en œuvre du droit à l'erreur par la DGFIP</i> (M. Louis MARGUERITE, rapporteur spécial)	24
- <i>La direction de l'immobilier de l'État</i> (Mme Sophie ERRANTE, rapporteure spéciale)	30
– présences en réunion	40

Mardi

30 mai 2023

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 83

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
Président**



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, procède à l'audition de M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.

M. le président Éric Coquerel. Chers collègues, l'ordre du jour de nos travaux appelle la commission d'évaluation des politiques publiques relatives aux missions *Gestion des finances publiques, Régimes sociaux et de retraite, Remboursements et dégrèvements* et *Crédits non répartis*.

Monsieur le ministre délégué, vous avez la parole pour évoquer tout d'abord l'exécution budgétaire.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, l'ordre du jour est particulièrement riche, puisque nous évoquerons l'exécution en 2022 de la mission *Gestion des finances publiques*, du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* – avec le programme 348 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs* –, de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, du CAS *Pensions*, de la mission *Remboursements et dégrèvements* et de la mission *Crédits non répartis*.

Les programmes dont la responsabilité échoit à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) représentent l'essentiel des crédits de paiement consommés (CP) et des emplois de la mission *Gestion des finances publiques*, avec, respectivement, 91 % des 10,1 milliards d'euros de CP consommés en 2022 et 96 % des 114 000 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

De plus, 98,6 % des CP ouverts ont été exécutés, le taux s'établissant à 99 % pour les dépenses de personnel et à 97 % pour les autres titres. Une certaine hétérogénéité caractérise les taux d'exécution des trois programmes qui la composent : 99,4 % pour le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, qui porte les moyens de fonctionnement et les emplois des services centraux et déconcentrés de la DGFIP ; 98,2 % pour le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui finance le fonctionnement et les emplois de direction de la DGDDI ; 93,5 % pour le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, qui regroupe les moyens consacrés aux activités de conception, d'expertise, de régulation, de conseil et de contrôle au soutien de l'administration centrale, ainsi qu'à l'animation et à la mise en œuvre des politiques transversales et, dans certains cas, interministérielles.

Le niveau de consommation dynamique du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* s'explique notamment par la mise en œuvre de chantiers de transformation d'envergure, par exemple le nouveau réseau de proximité, la relocalisation de services et le plan ambitieux de transformation numérique.

Plus précisément, l'exécution du programme 156 atteint 7,6 milliards d'euros en CP. Avant que nous n'abordions le thème d'évaluation retenu par le rapporteur spécial, je dirai quelques mots de l'actualité de la DGFIP en 2022. Il faut souligner la haute qualité du service rendu par la DGFIP aux usagers des services fiscaux. L'année 2022 a été marquée par la poursuite du déploiement du nouveau réseau de proximité, qui sera quasiment achevé à la fin de cette année 2023, étant entendu que près de 3 000 communes disposaient déjà d'un accueil de la DGFIP à la fin de l'année 2022. Ce nouveau réseau permet la relocalisation de services

dans les territoires ruraux et périurbains, au plus près des usagers, ainsi que la rationalisation du parc immobilier de la DGFIP.

Celle-ci, je m'en réjouis, a encore amélioré ses services aux usagers et obtient un taux de satisfaction de 92 % pour les entreprises et de 93 % pour les particuliers ; rares sont les pays dans lesquels les services fiscaux jouissent d'une telle confiance. Les baromètres annuels de confiance dans les services publics révèlent que les services de la DGFIP sont les plus fortement appréciés pour la qualité de leurs relations avec les usagers.

Un service de paiement de proximité a été généralisé depuis 2020, avec plus de 14 000 points de paiement, implantés dans plus de 7 000 communes. La DGFIP améliore constamment son système d'information par la mobilisation de compétences pointues et un accroissement substantiel des crédits consacrés aux enjeux informatiques, qui atteignent 450 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 40 % par rapport à 2022, afin de résorber sa dette technique.

La lutte contre la fraude demeure une priorité majeure des services de contrôle de la DGFIP. La feuille de route que j'ai dévoilée fixe un cap très clair, notamment en matière de fraude fiscale, impliquant que la DGFIP continue de développer ses outils de lutte contre la fraude. Les résultats du contrôle fiscal se sont d'ailleurs améliorés en 2022, notamment grâce au croisement de données. Nous sommes en voie de réussir le pari de la judiciarisation des fraudes, grâce aux acquis de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Pour les fraudes les plus graves, nous avons atteint près de 1 800 transmissions au parquet.

Je me préoccupe en outre constamment de garantir l'effectivité du droit à l'erreur des contribuables, qui repose sur différents outils, notamment le service de correction en ligne, permettant aux particuliers de rectifier leurs erreurs. La DGFIP diligente aussi des procédures de régularisation, avec des contrôles sur pièces. En 2022, 41 % des contrôles ont été conclus par une acceptation des contribuables. Je souhaite évidemment généraliser cette ligne de conduite.

Je veille aussi tout particulièrement à ce que la DGFIP renforce son attractivité et la fidélisation de ses agents en leur offrant des conditions de travail de qualité et sécurisées. Après l'assassinat tragique de Ludovic Montuelle à l'automne dernier, j'ai souhaité que nous prenions toute la mesure du phénomène. Après plusieurs mois de concertation avec les organisations syndicales, j'ai présenté au mois de mars dernier un plan d'action pour la sécurisation des agents du contrôle fiscal, soutenu par toutes les organisations.

L'exécution du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* a atteint en 2022 1,6 milliard d'euros en CP. L'année a été marquée par le lancement de chantiers visant à mettre en œuvre les différents axes de la stratégie pluriannuelle de la DGDDI, décidés lors de la signature du contrat d'objectifs et de moyens 2022-2025.

Le positionnement de la douane à la frontière numérique s'est renforcé avec la montée en charge d'un nouveau système de dédouanement qui vise à faciliter la détection des marchandises de fraude dans l'e-commerce. Je me réjouis notamment que les points de contrôle physiques et numériques uniques à la frontière se soient généralisés.

Les services douaniers ont en outre obtenu, je veux le souligner, des résultats exceptionnels dans la lutte contre les trafics illicites. Les contrôles diligentés en 2022 ont ainsi permis le retrait du marché de plus de 11,5 millions d'articles de contrefaçon. Un projet de loi

sera d'ailleurs examiné par l'Assemblée nationale à partir du 19 juin pour permettre aux douaniers de lutter efficacement contre les nombreuses menaces qu'ils affrontent. Il vient d'être adopté par le Sénat à une très large majorité, ce qui témoigne d'un large attachement à nos douaniers et d'une volonté commune de leur donner les moyens d'agir.

L'exécution du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* a atteint 0,9 milliard d'euros en CP. S'agissant des dépenses de personnel, la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 intègre une modification de maquette afin de renforcer la cohérence du périmètre gouvernemental : les crédits et les emplois du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), qui relevaient auparavant de la mission *Gestion des finances publiques*, sont ainsi transférés au ministère de la transformation et de la fonction publiques.

D'une part, les effectifs et les crédits du titre 2 de ce centre interministériel de la DGAFP et de la DITP sont regroupés sur le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publique*, créé par la LFI pour 2022, dont la secrétaire générale du ministère est la responsable au sein de la mission *Transformation et fonction publiques*. D'autre part, les crédits hors titre 2 sont transférés vers le programme 148 *Fonction publique* de la mission *Transformation et fonction publiques*, dont le responsable est la directrice générale de l'administration et de la fonction publique, tandis que les crédits afférents à la DITP sont transférés vers le programme 349 *Transformation publique* de la même mission, sous la responsabilité du délégué interministériel à la transformation publique. Ces considérations relatives à la maquette sont très techniques mais permettent de bien lire et comprendre les mouvements.

Par ailleurs, le plafond d'emplois de 4 754 ETPT n'a pas été atteint en 2022, 4 713 ETPT ayant été exécutés, quoique les effectifs des entités en charge de missions de régulation aient augmenté, dans le contexte de lutte contre les fraudes financières et le financement du terrorisme, par exemple le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN). Ce sont surtout les effectifs du secrétariat général des ministères économiques et financiers qui ont connu des réductions.

Les crédits de masse salariale qui étaient ouverts à hauteur de 489 millions d'euros, ont été exécutés à hauteur de 481 millions d'euros. L'écart en masse salariale et en schéma d'emplois s'explique principalement par les difficultés de recrutement qui concernent de nombreuses administrations, notamment sur les métiers en tension, par exemple les informaticiens.

En dehors des dépenses de personnel, la consommation atteint 395 millions d'euros en CP pour 447 millions d'euros de crédits ouverts.

S'agissant du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* – devenu en 2023 *Performance et résilience des bâtiments de l'État et des opérateurs* –, les taux d'exécution s'avèrent contrastés. Ceux du CAS s'établissent à 71,6 % en autorisations d'engagement (AE) et à 37,7 % en CP des crédits ouverts sur l'ensemble de l'exercice. Ceux du programme 348 s'élèvent à 59 % en AE et à 84 % en CP.

Pour le CAS *Patrimoine immobilier de l'État* (PIE), la consommation des crédits s'est élevée en 2022 à 437 millions d'euros en AE et à 348 millions d'euros en CP, soit,

respectivement, des taux d'exécution de 72 % en AE et 38 % en CP. La baisse de la consommation des CP, observée en 2020 et 2021, s'est poursuivie en 2022. Elle résulte en partie de la crise sanitaire, qui affecte depuis 2020 l'exécution des projets immobiliers.

Ce CAS concourt à la mise en place de la transition environnementale, qui constitue une priorité gouvernementale forte. La remise à niveau du parc immobilier permet de réduire les moyens consacrés aux dépenses d'entretien correctif et de développer une politique préventive d'entretien plus économique sur la durée. La performance énergétique et le développement durable constituent d'ailleurs un critère essentiel pour la labellisation de nouveaux projets immobiliers et de travaux structurants.

En ce qui les taux d'exécution, ceux de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et du CAS *Pensions* sont très élevés, avec près de 100 % pour les programmes 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* et 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, tandis que, pour la mission *Remboursements et dégrèvements*, les taux d'exécution respectifs des programmes 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* de la mission *Remboursements et dégrèvements* atteignent respectivement 97,1 % et 99,5 %.

Les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* portent les subventions de l'État permettant d'assurer l'équilibre financier de plusieurs régimes spéciaux de retraite dans l'impossibilité de s'autofinancer, notamment du fait de leur déséquilibre démographique, ils ont été consommés quasi intégralement : à hauteur de 99,9 % des crédits ouverts. Les prévisions ont été affectées par les mesures destinées à préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires de prestations de retraite, décidées en raison de l'inflation, notamment l'aide exceptionnelle de 100 euros versée au début de l'année 2022 aux retraités dont les pensions nettes mensuelles sont inférieures à 2 000 euros, et la revalorisation de 4 % des retraites, décidée au mois d'août 2022 avec un effet rétroactif.

Le CAS *Pensions* porte les régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Les dépenses ont représenté 62 milliards d'euros, soit 1,9 % de plus que ce que prévoyait la LFI, cet écart s'expliquant presque intégralement par les mesures de soutien au pouvoir d'achat et par l'augmentation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Pour la mission *Remboursements et dégrèvements*, l'exécution 2022 des dépenses du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* affiche une hausse de 2,9 % par rapport à 2021, principalement en raison de la hausse des remboursements des crédits d'impôt à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour 6,4 milliards d'euros, compensés partiellement par la baisse des remboursements d'impôt sur les sociétés (IS), pour 2,9 milliards d'euros, liée au report en arrière de déficit et à la forte augmentation des bénéficiaires fiscaux entre 2020 et 2021.

L'exécution 2022 du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* est en baisse de 13,8 % par rapport à 2021, surtout en raison de la réforme des impôts de production à partir de 2021, de la diminution des restitutions de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la baisse concernant le plafonnement de la valeur ajoutée (PVA)

Quant à la mission *Crédits non répartis*, elle regroupe deux dotations : le programme 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques* et le programme

552 Dépenses accidentelles et imprévisibles. Pour le programme 551, l'année 2022 est marquée par l'ouverture de 2 milliards d'euros supplémentaires par la loi de finances rectificative (LFR) du mois d'août 2022, notamment afin de financer la revalorisation du point d'indice : 1,5 milliard d'euros ont été ainsi répartis, dont 0,9 milliard pour le point d'indice, sachant que la capacité d'autofinancement des ministères a pu être mobilisée.

Quant au programme 552, la LFR a ouvert 1 milliard d'euros supplémentaires pour permettre au Gouvernement de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues, au vu des incertitudes pesant sur la gestion 2022, liées notamment à la situation sanitaire et au contexte international, avec la guerre d'Ukraine et ses effets. Il n'a finalement pas été nécessaire d'utiliser ce milliard d'euros. La LFR de fin de gestion (LFR 2) a donc annulé 500 millions d'euros en AE et en CP, soit la moitié des crédits ouverts par la LFR 1, car l'incertitude épidémiologique et économique s'est amoindrie. Restaient néanmoins ouverts 606 millions d'euros pour faire face à un éventuel aléa à la fin de l'année 2022.

M. Louis Margueritte, rapporteur spécial de la mission *Gestion des finances publiques*. Monsieur le ministre délégué, je salue en préambule l'action des agents des ministères économiques et financiers, de la DGAFP et de la DGDDI, qui réalisent un travail remarquable.

La LFI pour 2022 prévoyait l'ouverture de crédits en très légère baisse, de 1,14 % en AE et de 0,6 % en CP, mais quasiment stables une fois neutralisés l'effet des mesures de transfert. La consommation a atteint 10,21 milliards d'euros en AE et 10,106 milliards d'euros en CP, ce qui représente une exécution en hausse de 0,6 % en AE et une quasi-stabilité en CP. Grâce à des mouvements et ouvertures en cours de gestion, les montants prévus par la LFI se trouvent donc légèrement sur-exécutés, de 1,6 % en AE et de 0,8 % en CP.

La LFI prévoyait un plafond d'emplois de 116 365 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) et l'exécution a atteint 114 119 ETPT, soit une baisse de 3 000 ETPT par rapport à l'exercice précédent. Je précise d'emblée que 87 % des CP exécutés de la mission correspondent à des dépenses de personnel.

La mission comporte trois programmes. Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, qui correspond globalement aux crédits de la direction générale des finances publiques, représente les trois quarts des crédits de la mission, avec 7,7 milliards d'euros en AE comme en CP, qui progressent de 1,3 % en AE et de 1,5 % en CP.

Pour la première fois depuis 2016, les dépenses de personnel excèdent la programmation initiale, en raison des mesures concernant l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires, à savoir la hausse du point d'indice et le relèvement des indices minimums de traitement. Le schéma d'emploi n'est donc que très légèrement sous-exécuté, de neuf équivalents temps plein (ETP), ce qui est quasi négligeable. La sous-consommation du plafond d'emplois s'explique par le calendrier des recrutements, toujours difficile à gérer. Une politique active de recrutement n'en a pas moins été menée, avec une communication plus forte, dense et rapide qu'auparavant auprès des universités, des écoles et des écoles de formation.

Quant aux dépenses d'investissement, notamment les dépenses immobilières, qui ont représenté 25 millions d'euros, elles ont concerné la mise en place d'un nouveau réseau de proximité, la relocalisation de certains services, des opérations de rénovation, de désamiantage ou de réhabilitation, tandis que les dépenses d'informatique représentaient 70,7 millions

d'euros, avec la mise en œuvre de nombreux chantiers. Je signale en outre que la direction générale des finances publiques a donné suite à toutes les recommandations formulées par la Cour des comptes dans sa *Note d'analyse de l'exécution budgétaire*.

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* finance les activités d'expertise, de conseil, de contrôle et de coordination interministérielle. En 2022, la consommation s'est montée à 885 millions d'euros en AE et à 876 millions d'euros en CP. Le schéma d'emplois connaît une sous-exécution : la réalisation est un solde négatif de 53 ETP, alors qu'était prévu un solde positif de 66 ETP. La Cour des comptes a jugé cet écart « significatif ». Il serait principalement dû aux enjeux d'attractivité rencontrés en 2022 et à une adéquation difficile entre les profils recherchés et les candidats pour certains métiers spécifiques. Monsieur le ministre délégué, pourriez-vous nous indiquer votre point de vue et les éventuelles mesures qui pourraient être prises ?

Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe tous les crédits de la DGDDI. Les taux d'exécution atteignent 100,6 % en AE et 100,5 % en CP, avec près de 1,6 milliard d'euros, essentiellement des dépenses de masse salariale. Cette direction semble aussi rencontrer quelques difficultés de recrutement, qui affectent la trajectoire du schéma d'emploi prévu par le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), malgré les efforts réalisés. Monsieur le ministre délégué, pourriez-vous nous en dire plus ?

Mme Charlotte Leduc, rapporteure spéciale pour la lutte contre l'évasion fiscale. La lutte contre l'évasion fiscale n'étant pas un programme budgétaire en soi, il se révèle difficile d'accéder à des données précises. J'ai donc auditionné la DGFIP la semaine dernière, en espérant des chiffres récents et pertinents. Les fonctionnaires qui m'ont répondu ont fait preuve d'une parfaite transparence. Ils m'ont confirmé qu'ils ne disposaient pas d'une présentation agrégée des crédits et des effectifs consacrés à la lutte contre l'évasion fiscale : cela supposerait d'additionner certains crédits des programmes 156, 218 et 302 avec les dépenses d'autres ministères participant à la lutte contre l'évasion fiscale, par exemple le budget du parquet national financier. Quoiqu'il s'agisse d'un travail de fourmi, les agents de l'administration en sont évidemment capables. Ils manquent seulement d'un ordre allant dans ce sens. Il s'agit donc d'une question de volonté politique.

Dans mon rapport spécial publié au mois d'octobre dernier, j'avais demandé la mise en place d'un tel chiffrage afin d'enrichir le document de politique transversale (DPT) consacré à la lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires. J'avais également proposé la création d'une direction interministérielle de lutte contre l'évasion fiscale et d'un programme budgétaire dédié. Leur mise en place nous permettrait de débattre sereinement des besoins de l'action publique dans ce domaine. J'alerte donc de nouveau sur la nécessité de ces outils pour permettre un débat éclairé.

Malgré l'absence de données fiables sur l'action publique dans la lutte contre l'évasion fiscale, quelques commentaires sont possibles. Depuis 2017, le Gouvernement communique sur les droits et pénalités soumis à recouvrement, hors crédits d'impôt et taxes non remboursés. Cet indicateur n'étant publié que depuis cette date, il est impossible de comparer son niveau de 2022 avec celui d'années antérieures à 2017. Pourtant, tous les autres indicateurs disponibles laissent penser que les résultats de la lutte contre l'évasion fiscale étaient bien meilleurs dans la première partie des années 2010, notamment en 2015.

De plus, la DGFIP m'a communiqué les sommes réellement encaissées en 2022 : ce sont 10,6 milliards d'euros qui sont entrés dans les caisses de l'État, soit 300 millions d'euros

de moins qu'en 2021, alors que l'évasion fiscale coûte chaque année 80 à 120 milliards d'euros aux caisses de l'État. Précisément, 5,8 milliards d'euros de droits et pénalités sont provenus du contrôle sur pièces et 8,8 milliards de contrôles sur place, pourtant bien plus rares. Les contrôles sur place se révèlent donc beaucoup plus rentables. Or leur nombre n'a cessé de baisser ces dernières années, ce qui semble expliquer ces plus faibles résultats.

Bien évidemment, les contrôles sur place demandent des effectifs. Or je crains que les 1 500 agents supplémentaires prévus pour le contrôle fiscal l'année prochaine par votre plan de lutte contre les fraudes, monsieur le ministre délégué, risquent de ne pas suffire. Il s'agira en outre de redéploiements. Les agents affectés au contrôle fiscal risquent donc de manquer ailleurs. De plus, ce nombre est inférieur à celui des 1 600 postes perdus au contrôle fiscal les années précédentes. Le contrôle fiscal a perdu 4 000 agents depuis 2010 si l'on en croit le projet de loi de programmation de finances publiques pour les années 2023 à 2027, et cette tendance devrait se poursuivre au cours du quinquennat. L'exécution 2022 montre d'ailleurs que le programme 156 a perdu 1 515 ETP. La tendance reste donc à la baisse.

Malgré des chiffres et des données lacunaires, l'action publique contre l'évasion fiscale n'est donc pas à la hauteur de l'enjeu. Ce matin, monsieur le ministre délégué, vous avez annoncé des mesures sur la fraude sociale, parfois assez offensives, avec pour ambition de doubler les montants récupérés grâce aux contrôles. L'on souhaiterait que les annonces concernant la fraude fiscale soient aussi ambitieuses, car la fraude aux prestations sociales représente 6 à 8 milliards d'euros de pertes pour les caisses de la Sécurité sociale, tandis que l'évasion fiscale fait perdre dix à vingt fois plus d'argent aux finances de l'État, à savoir 80 à 120 milliards d'euros.

L'action publique aussi devrait être d'une autre ampleur et ne pas mettre sur un pied d'égalité des phénomènes aussi différents. Cela participe d'ailleurs à affaiblir encore le consentement à l'impôt et donc la cohésion sociale.

Pour avancer réellement sur ce sujet, nous avons besoin de chiffres qui permettent d'évaluer l'action publique.

M. Mohamed Laqhila (Dem), rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* comprend deux programmes, dont seul le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* porte des crédits. Le maintien du programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* est cependant nécessaire pour respecter les exigences formelles de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), qui dispose qu'une mission doit obligatoirement comporter au moins deux programmes.

Les recettes du CAS sont, d'une part, les cessions de biens immobiliers et, d'autre part, les redevances et loyers. Pour les cessions immobilières, nous avons enregistré 661 transactions en 2022, mais le montant total des recettes, 157,1 millions d'euros, a été nettement inférieur aux prévisions de la loi de finances, à savoir 280 millions d'euros. Cet écart de 44 % s'explique principalement par la non-réalisation de la vente d'un immeuble parisien d'une valeur de 59,8 millions d'euros.

Les redevances et loyers ont procuré 98,4 millions d'euros en 2022, soit 9 % de plus que les prévisions de la loi de finances. Ce montant reste toutefois inférieur à celui de 2021.

Au total, les recettes du compte d'affectation spéciale s'élèvent à 298 millions d'euros, soit 19 % de moins que les 370 millions d'euros prévus par la loi de finances. Il faut souligner que cet écart est principalement dû à des facteurs conjoncturels, notamment la non-réalisation d'une vente exceptionnelle. Sans cela, les recettes du CAS restent stables.

Les dépenses peuvent aussi être regroupées en deux grandes catégories : d'une part, les opérations structurantes et les cessions ; d'autre part, les travaux du propriétaire. La première catégorie comprend les travaux de rénovation, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments. Elle a nécessité 151,3 millions d'euros de CP en 2022. La deuxième catégorie englobe les opérations de contrôle et de maintenance, ainsi que les dépenses liées à l'entretien majeur des bâtiments. Elle a représenté une dépense de 196,7 millions d'euros, principalement pour l'entretien majeur des bâtiments.

Cela m'amène, monsieur le ministre délégué, aux questions suivantes. Premièrement, alors que nous faisons face à une raréfaction des biens facilement cessibles, l'objectif de dynamiser les recettes issues des redevances et loyers est fréquemment mis en avant, notamment par le Parlement. Si certaines mesures ont été prises, comme la mise en place, en 2021, d'un site internet consacré aux locations de l'État, les résultats me semblent perfectibles. Pouvez-vous nous décrire la stratégie de dynamisation de ces redevances et loyers ? Est-elle efficace ? D'autres mesures sont-elles prévues pour assurer la pérennité du financement du CAS ?

Deuxièmement, nous constatons pour 2022 un écart très important, supérieur à 575 millions d'euros, entre le montant total des crédits ouverts et des crédits consommés. Il s'explique, à hauteur de 466 millions d'euros, par des reports de crédits, pour lesquels les CAS obéissent à des règles dérogatoires. Celles-ci s'expliquent par la logique de trésorerie des CAS, mais elles posent un vrai problème de lisibilité de l'autorisation donnée par le Parlement, puisque ces reports sont supérieurs aux montants ouverts par la loi de finances dans le cas présent. La direction de l'immobilier de l'État (DIE) a reconnu que ce dispositif n'était pas le plus optimal et m'a indiqué avoir entrepris avec la direction du budget une réflexion visant à mieux ajuster le montant des crédits de paiement reportés. Pouvez-vous nous donner les premiers éléments de cette réflexion et indiquer si elle doit conduire à remettre en cause le principe même d'un CAS pour l'immobilier de l'État ?

Enfin, pouvez-vous nous dresser le premier bilan de la mise en place de l'Agence de l'immobilier de l'État (AGILE), notamment pour sa mission de valorisation des biens de l'État ? Celui-ci se doit d'être exemplaire en matière de rénovation de son patrimoine immobilier et de sobriété énergétique, notamment par une vraie stratégie de développement et d'utilisation de l'énergie photovoltaïque. En quoi l'AGILE peut-elle y contribuer ?

M. Benoît Mournet, rapporteur spécial de la mission *Régimes sociaux et de retraite* et du compte d'affectation spéciale *Pensions*. En 2022, les dépenses du CAS *Pensions* ont atteint 62,3 milliards d'euros, au-delà de la prévision initiale. Cela s'explique par l'inflation, la revalorisation de 4 % des pensions et la hausse de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique, tandis que les recettes suivent cette dynamique de manière moindre. Le CAS *Pensions* est donc en déficit pour la première fois depuis 2012, de 550 millions d'euros. Si le solde cumulé s'établit à 8,9 milliards d'euros, ce qui ne représente que 1,7 mois de dépenses, il ne s'agit pas de trésorerie, et la dynamique actuelle le ramènerait à zéro en deux ou trois ans, sans tenir compte de la récente réforme des retraites.

L'occasion présente permet aussi de revenir sur les recommandations du rapport spécial de l'automne dernier. Envisagez-vous de faire converger le taux des contributions des fonctionnaires civils et militaires, 11,10 %, avec celui du régime général, de 11,31 % ? Cela permettrait notamment de mieux distinguer ce qui relève de l'État-employeur de ce qui relève de l'État en tant que garant de la solidarité nationale.

Je me félicite que notre recommandation, formulée à l'égard du conseil d'orientation des retraites (COR), de s'appuyer uniquement sur la convention légale EPR (« équilibre permanent des régimes »), ait été suivie. J'ai aussi pris acte du fait que le COR souhaitait garder quatre scénarios d'évolution de la productivité.

Plus globalement, comme la *Note d'analyse de l'exécution budgétaire* (NEB) de la Cour des comptes en fait état, il serait souhaitable, au vu de la trajectoire à deux ou trois ans du CAS, de disposer de trajectoires d'évolution à plus long terme. J'appelle d'ailleurs de mes vœux une forme de loi quinquennale sur les retraites, au début de chaque législature, afin que le Parlement se saisisse du sujet, en considérant une durée de quinze ans glissants, comme le fait le COR.

J'aimerais aussi, monsieur le ministre délégué, vous entendre sur la deuxième recommandation de la NEB de la Cour, relative aux indicateurs de performance et de l'intégration des mesures de gestion. Je salue d'ailleurs le rapport annuel de performance (RAP) rédigé par vos équipes, toujours de bonne facture, circonstancié et complet.

Quant à la mission *Régimes sociaux et de retraite*, les crédits consommés sont très proches de la prévision. Quoiqu'un écart concerne la SNCF, une dynamique s'observe à la RATP, dont le régime a été fermé, à l'instar de celui de la SNCF. Envisagez-vous cependant de mettre en place un mécanisme de transfert de la caisse nationale d'assurance-vieillesse (Cnav) et de l'Agirc-Arrco vers l'État pour finalement compenser la perte de recettes ? Cela me semblerait souhaitable.

S'agissant des marins, certes non concernés par la réforme des régimes spéciaux, un rapport récent de la Cour des comptes souligne la complexité des règles en vigueur ; c'est pour moi un objet de travail en vue de l'examen du prochain projet de loi de finances. Prévoyez-vous aussi d'y travailler ?

Pour la bonne information du Parlement, je pense aussi qu'il serait souhaitable de regrouper l'ensemble des régimes spéciaux dans cette mission. Il manque ainsi, dans le domaine de la culture, l'Opéra de Paris et la Comédie française, ainsi que la taxe affectée aux industries électriques et gazières (IEG).

La question principale, pour moi, demeure celle de la trajectoire de moyen terme, en y intégrant la récente réforme des retraites. À l'avenir, quelles que soient les majorités, nous devrions nous fixer un rendez-vous, afin de donner de la lisibilité à nos futurs pensionnés.

Mme Christine Pires Beaune (SOC), rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Cette mission est la plus importante du budget général de l'État, avec 132,8 milliards d'euros de crédits consommés en 2022. Toutefois, ces crédits ne correspondent pas réellement à des dépenses, mais plutôt à des moindres recettes. La mission retrace en effet l'ensemble des restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises.

Au total, les remboursements et dégrèvements ont représenté 29 % des recettes fiscales brutes en 2022. Le montant des crédits exécutés ne dépasse que de 1,7 % la prévision fixée par la LFI. Ce léger écart s'explique essentiellement par le programme 200 *Remboursement et dégrèvement des impôts d'État*. En effet, la progression des recettes fiscales issues de la TVA a eu pour corollaire des remboursements de crédits de TVA plus importants que prévu, de l'ordre de 3,4 milliards d'euros. L'impact de cette hausse sur les crédits de la mission n'est guère étonnant, puisque les remboursements de crédits de TVA représentent la moitié des dépenses de la mission, avec près de 70 milliards d'euros.

La question des crédits d'impôt constitue un point d'attention majeur de notre mission. La part restituée des différentes dépenses fiscales est retracée par les crédits du programme. Par exemple, la part du crédit impôt recherche (CIR) retracée par la mission a atteint 4,5 milliards d'euros en 2022, sur un total de plus de 7 milliards d'euros si l'on inclut la part directement imputée sur les recettes de l'IS.

Surtout, l'année 2022 a donné lieu à une généralisation progressive du service d'avance immédiate concernant le crédit d'impôt pour les services à la personne (Cisap), ce qui est une bonne chose, pour les particuliers employeurs dès le mois de janvier, puis à partir du mois de juin pour les contribuables recourant à un prestataire. Le coût total pour les finances publiques de cette dépense fiscale devrait ainsi atteindre près de 8 milliards d'euros en 2023.

Dans ce contexte, je ne peux que me réjouir que le Gouvernement ait enfin retenu, lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, mon amendement visant à ce que le contribuable renseigne dans sa déclaration d'impôts la nature des services à la personne au titre desquels il sollicite ce crédit d'impôt. Je remercie et félicite les services ayant mis en place ce détail dans ce formulaire. Cela permettra au législateur de mieux connaître l'usage qui en est fait, et d'envisager une éventuelle réforme de son périmètre ou du niveau de prise en charge.

Le second programme de la mission concerne les restitutions d'impôts locaux, supérieures de 350 millions d'euros aux prévisions de la LFI, en raison d'une réévaluation en cours d'année des montants de dégrèvement barémique de CVAE. L'impact de cette restitution sur l'exécution des crédits du programme 201 est compréhensible, dans la mesure où les dégrèvements d'impôts de production représentent plus de la moitié de ces dépenses.

Je voudrais surtout attirer votre attention sur la question des taxes foncières, en particulier au sujet des erreurs d'attribution. Depuis des années, le montant de ces attributions erronées de taxe foncière dépasse 500 millions d'euros. D'après les données qui m'avaient été transmises lors de l'examen du dernier PLF, il devrait même atteindre 600 millions d'euros cette année. Cela s'explique par des retards dans l'enregistrement des mutations immobilières par les services de publicité foncière. Les délais de mise à jour du fichier immobilier par ces services de l'administration fiscale se sont nettement dégradés au cours des dernières années.

Je regrette que le Gouvernement n'ait pas retenu, dans la dernière loi de finances, mon amendement, pourtant adopté par la commission des finances, qui visait à doter le programme 201 d'un nouvel indicateur de performance mesurant le montant annuel de dégrèvement contentieux consécutif à ces avis d'imposition erronés. Monsieur le ministre délégué, comme cela dure depuis quelques années, quelles mesures comptez-vous prendre pour résoudre ces situations néfastes pour le contribuable ?

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale de la mission *Crédits non répartis*.
Cette mission, qui se distingue des autres missions du budget général de l'État, est composée

de deux programmes portant des dotations prévues par la Lof visant à soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire. Contrairement aux autres programmes, les crédits alloués ne sont pas destinés à être entièrement consommés. En outre, la souplesse offerte par ces supports budgétaires doit s'accompagner d'une information de qualité, à destination des parlementaires, sur l'emploi des crédits.

Étant également rapporteure spéciale de la mission *Transformation et fonction publiques*, je m'intéresserai plus particulièrement au programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*, relatif à la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations. Cette dernière prévoit des crédits pour les dépenses de personnel, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment lors du vote de la loi de finances initiale. Les crédits du programme 551 ont ainsi été fortement augmentés en cours d'année 2022. La LFR du 16 août les a abondés à hauteur de 2 milliards d'euros pour financer la revalorisation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet, soit la plus forte revalorisation depuis 1985. De nombreuses mesures salariales ont également été financées grâce à la dotation du programme 551, notamment le relèvement du minimum de traitement à l'indice majoré 343 puis 352, ainsi que le versement de la prime d'inflation aux agents publics percevant moins de 2 000 euros net par mois. Je me félicite de toutes ces mesures, qui ont permis d'améliorer sensiblement le pouvoir d'achat des agents publics.

L'écart de 1 milliard d'euros entre les montants de crédits ouverts par la première LFR et ceux répartis par les arrêtés des 6 et 14 décembre 2022 m'amène néanmoins à m'interroger sur la fiabilité de l'estimation des besoins. Monsieur le ministre délégué, pouvez-vous préciser la méthodologie sur laquelle se fondent ces estimations ? En outre, quelles raisons expliquent que l'arrêté de répartition du 6 décembre 2022 n'ait pu être pris avant la préparation de la seconde LFR ? Je souscris aussi à la recommandation de la Cour des comptes concernant la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires : la Cour recommande de préciser les objectifs visés et les ordres de grandeur.

Quant au programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur un programme d'une autre mission ne pouvant être couverts par les crédits alloués par la LFI. La première LFR a abondé de 1 milliard d'euros en AP et en CP les crédits de ce programme 552. Ces crédits supplémentaires n'ont finalement pas été nécessaires, mais les montants prévus me semblaient néanmoins pleinement justifiés par les incertitudes d'ordre économique et géopolitique pesant sur le second semestre 2022. Je m'interroge toutefois sur l'important solde conservé à la suite des annulations de la seconde LFR du 1^{er} décembre 2022. Pourquoi avoir décidé de conserver 606 millions d'euros sur le programme 552 alors que la gestion 2022 approchait de son terme ?

Dans l'ensemble, l'exécution 2022 de la mission *Crédits non répartis* illustre bien l'intérêt des dotations des programmes 551 et 552, qui permettent de disposer préventivement de marges de manœuvre budgétaires et de répondre aux aléas.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur le ministre délégué, je rejoins les questionnements de la rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements* sur la question des crédits d'impôt, plus particulièrement pour les services à la personne, *a fortiori* dans un contexte d'envol de dépenses fiscales telles que des crédits d'impôt ou des exemptions, et ce alors même que l'on nous annonce que, pendant des années, les dépenses publiques devraient être limitées, voire baisser. La plus grande attention doit clairement être portée sur la rentabilité de ces crédits d'impôt, en incluant le CIR, dont nous devrions tous convenir qu'il

devrait être réformé. Le rapporteur général Joël Giraud évoquait déjà le sujet il y a quelque temps.

Je reviendrai surtout sur la question des personnels du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques*. La Cour des comptes rappelle que la diminution des effectifs de la mission depuis des années représente une contribution importante à l'évolution de l'emploi public au sein de l'État, et qu'en 2022, elle a été presque entièrement portée par ce programme, avec 1 515 ETP de moins. Cette évolution entre clairement en contradiction avec la lutte que vous entendez mener contre l'évasion fiscale. J'aimerais bien vous entendre sur ce point.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. J'évoquerai d'abord la mission *Crédits non répartis*. Le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* inclut la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, qui a pour objet de prévoir les crédits pour les dépenses de personnel. Il a fait l'objet de réévaluations en cours d'année, ce qui traduit la revalorisation historique du point d'indice de 3,5 % opérée au mois de juillet dernier, avec un abondement du montant des crédits de programme à hauteur de 2 milliards d'euros en faveur du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Cette revalorisation a également des conséquences sur le CAS *Pensions*. Si ce compte est largement affecté par les mesures soutenant le pouvoir d'achat des pensionnés, il a également bénéficié d'une sur-réalisation des recettes, à 62 milliards d'euros, supérieures de 474 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances. Cela résulte notamment de l'augmentation de l'assiette des contributions des employeurs et des cotisations sociales pour près de 1 milliard d'euros, ce qui illustre la bonne santé de notre économie.

Monsieur le ministre délégué, ma première question concerne le CAS *Pensions*. Le rapporteur spécial, Benoît Mournet, recommande une présentation de la trajectoire d'évolution des dépenses et recettes sur cinq ans. Quel est votre avis ?

Deuxièmement, la sous-consommation du plafond d'emplois de la mission *Gestion des finances publiques* représente près de 2 000 ETPT. Comment s'explique-t-elle ?

Troisièmement, la DGFIP a lancé une réorganisation très importante en 2019, avec le déploiement de son nouveau réseau de proximité pour apporter de nouveaux services au plus près des Français, en soutenant les collectivités territoriales, les particuliers et les entreprises. Cette évolution intervient dans un contexte de fort développement du numérique et de modernisation des processus, et avait fait l'objet d'une première évaluation en 2021. Pouvez-vous dresser un bilan de ce redéploiement ? Disposez-vous notamment du ratio de fonctionnaires se trouvant dans les territoires ruraux ?

Enfin, la Cour des comptes, dans un rapport de 2019, avait regretté l'existence d'une dette technique de la DGFIP et de la douane. Pourriez-vous faire un point sur l'évolution des systèmes d'information ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Je commencerai par les questions de Louis Margueritte sur les difficultés de recrutement et d'attractivité. À périmètre constant, le schéma d'emploi du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* s'établit à 19 ETP, avec 748 sorties et 767 entrées, malgré un objectif de +33 ETP. Le COM signé avec les douanes pour les années 2022 à 2025 prévoit une stabilité, avec 33 ETP de plus en 2022, puis 11 de moins par an les années suivantes. Ce schéma réaffirme les missions de la direction des douanes, mais

ne considère pas l'unification du recouvrement fiscal au niveau de la DGFIP, qui a induit un transfert des missions fiscales des douanes vers la DGFIP à compter de 2019. Nous prévoyons 443 ETP transférés dans les prochaines années. De plus, la DGDDI accroîtra les recrutements externes, qui devraient représenter 25 % des embauches, notamment pour les domaines informatiques, quoique le recrutement par concours reste la principale voie de recrutement.

La stratégie d'ouverture de la douane pour renforcer son attractivité se traduit aussi par des initiatives de promotion et de valorisation, notamment des parcours professionnels pour les agents recrutés en dehors des concours, afin de fidéliser ces personnes. Nous avons expérimenté en 2022 un concours national à affectation locale dans les Hauts-de-France, afin que les candidats disposent d'une meilleure visibilité sur leur affectation. Il y a en outre un enjeu de communication, de nombreux Français ignorant, d'une part, le rattachement des douanes à Bercy, pourtant très positif, et, d'autre part, la diversité et la richesse des missions, qui permettent de réaliser toute une carrière. Une campagne de communication sera donc prochainement lancée pour mettre en valeur les métiers de la douane et attirer davantage de talents.

Je répondrai maintenant à Mme Leduc. Mon plan de lutte contre les fraudes prévoit, madame la rapporteure spéciale, la création d'un conseil d'évaluation des fraudes, qu'elles soient fiscales, sociales ou douanières. Je souhaite d'ailleurs une évaluation davantage partagée. Selon que l'on écoute Agnès Verdier-Molinié ou Gabriel Zucman, l'évasion fiscale va de 30 à 100 ou 150 milliards d'euros. Un travail d'évaluation commun doit donc être mené avec des experts, des personnalités qualifiées et des parlementaires, qui auront accès aux données de l'administration et pourront commander des études par extrapolation, comme celle menée par la DGFIP et l'Institut nationale de la statistique et des études économiques (INSEE) sur la fraude à la TVA. Je considère qu'il s'agit de l'évaluation la plus précise sur la fraude fiscale. Elle a pris un certain temps, mais permet de savoir que la fraude à la TVA représente environ 20 milliards d'euros par an dans notre pays. Nous devons systématiser ce type d'évaluation. La prochaine concernera l'impôt sur les sociétés, et je souhaite que le conseil d'évaluation puisse commander des études et partager des données. Je doute en revanche que ce sujet nécessite une direction interministérielle, car Bercy dispose de très bonnes directions, capables de travailler avec les autres ministères, et que la mission interministérielle de lutte contre la fraude (Micaf) s'est montrée récemment très efficace sur un certain nombre de politiques.

Je reviens sur les effectifs et les suppressions de postes à la DGFIP, évoqués par le président Coquerel et d'autres intervenants. Plus de 10 000 agents sont mobilisés sur les investigations spécialisées, précisément 10 373 en 2021. Conformément au plan de lutte contre les fraudes, le prochain PLF prévoira cependant de renforcer les forces de contrôle de 1 500 ETP, car il importe de doter l'administration de capacités dans plusieurs domaines en matière de recherche, de vérifications et de plusieurs spécialités complexes, notamment les questions patrimoniales, la fraude internationale et l'évasion fiscale.

Cela n'impliquera pas que le schéma d'emploi ne se réduira pas sur le périmètre global de la DGFIP. La numérisation d'un certain nombre de procédures et la suppression d'un certain nombre de taxes permettent en effet des gains de productivité. Néanmoins, la trajectoire d'emploi de la DGFIP pour les cinq prochaines années est celle qui prévoit le moins de suppressions d'emplois depuis une vingtaine d'années, après que Bercy a représenté 70 % des réductions d'effectifs, expliquées par la dématérialisation, le pré-remplissage des déclarations, le prélèvement à la source et plusieurs suppressions d'impôts et de taxes. Quand j'ai été nommé au budget, j'ai tenu à prévoir une trajectoire d'emploi totalement différente de celle que nous avons connue. Quand nous avons échangé avec elles, les organisations syndicales l'ont

d'ailleurs reconnu. Quoique des efforts soient encore possibles, il apparaît surtout que nous sanctuarisons et même que nous renforçons les effectifs du contrôle fiscal.

En réponse à M. Laqhila, je souligne que la dynamisation des redevances domaniales constitue un enjeu majeur pour assurer la préservation des intérêts financiers de l'État et la valorisation de son patrimoine immobilier. La DIE a ainsi lancé un vaste chantier de revalorisation des redevances domaniales, en s'appuyant notamment sur la mise en place au mois d'avril 2018 d'une nomenclature-barème, l'aide à la modernisation des barèmes portant sur les redevances de l'État (Ambre.) Elle permet la fixation de montants dynamiques de redevances domaniales qui prennent en compte les avantages de toute nature que procure le bien, pour moderniser et optimiser la mission de gestion des titres d'occupation et des redevances domaniales.

La DIE a également conçu l'application informatique Figaro, déployée en juin 2022 et raccordée à Chorus, qui sécurise le circuit de recouvrement des redevances grâce à son intégration au système d'information financière de l'État. La dynamisation des redevances s'accompagne en outre d'une professionnalisation des services locaux du domaine, par la formation comme par l'enrichissement de la documentation et par une collaboration renforcée avec les différents services gestionnaires.

La DIE a aussi développé une action en faveur d'une plus grande valorisation des terrains devenus inutiles, par exemple en encourageant l'installation de panneaux photovoltaïques ou d'antennes relais. Enfin, un processus de revue d'actifs permet de réaliser deux fois par an une analyse dynamique du patrimoine par les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État, placés auprès des préfets de région. Tous les actifs remis au domaine sont ainsi l'objet d'une réflexion approfondie sur leur devenir, en envisageant le cas échéant une mise en vente, une mise à bail ou un changement de gestionnaire.

Quant à la mécanique des reports de CP pour le CAS, elle obéit à une logique de trésorerie normale, et l'autorisation parlementaire est bien respectée. Pour sa part, le programme 723 respecte son plafond de CP. Cependant, la direction du budget (DB) et la DIE réaliseront un travail pour mieux ajuster les reports de CP dans le cadre de la campagne de reports de fin d'année. Concernant le CAS, le principe n'est pas remis en cause. Cet instrument permet de responsabiliser les services occupants sur les surfaces qu'ils utilisent. Le mécanisme des retours sur produits de cession, permettant au ministère et aux préfetures de région de récupérer 50 % des produits de vente réalisés dans leur périmètre pour financer leurs projets immobiliers incite d'une manière forte à remettre leurs biens inutilisés au domaine et donc à faire preuve d'une plus grande sobriété immobilière.

Concernant l'Agence de l'immobilier de l'État, un bilan a été dressé au terme des dix-huit mois d'expérimentation, selon trois critères de réussite : la viabilité économique et financière, l'aptitude à répondre aux enjeux de la politique immobilière de l'État, la démonstration de la capacité opérationnelle à faire entrer la gestion de l'immobilier de l'État dans une démarche de qualité de service. Ce bilan a été présenté au mois de janvier dernier au conseil de l'immobilier de l'État (CIE.) Il fait ressortir de premiers éléments qualitatifs et quantitatifs, en dépit de la forte contrainte de durée, peu compatible avec la temporalité de l'immobilier, comme le CIE le soulignait dès 2021. Sur le plan quantitatif, l'expérimentation menée dans quatre régions – contre cinq pour le domaine photovoltaïque –, sans aucun crédit budgétaire supplémentaire, a confirmé l'existence d'un besoin au-delà de toute attente. À la fin de l'année 2022, près de 130 opérations étaient en cours de réalisation ou en développement.

Sur le plan qualitatif, une enquête de satisfaction a confirmé la satisfaction des bénéficiaires de l'offre, recommandée par 93 % des répondants.

L'AGILE s'est donc développée en un temps record depuis sa création au printemps 2021. Cela permet d'envisager une deuxième phase de déploiement, notamment sur la valorisation des biens inutiles de l'État.

J'en viens aux questions de M. Mournet sur les régimes spéciaux de retraite. Seul le régime de la RATP est actuellement concerné par une fermeture, sachant que le régime de la SNCF avait fait l'objet de la clause dite du grand-père. La fermeture du régime de la RATP serait neutre sur la couverture des droits spécifiques, déjà pris en charge intégralement par l'État sans contribution de l'entreprise, contrairement à la SNCF. Le schéma de financement de cette fermeture et de celle des autres régimes concernés sera finalisé dans le cadre des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2024. Il est possible qu'une compensation de la Cnav et de l'Agirc-Arrco concernant le régime de la SNCF permette de neutraliser intégralement jusqu'en 2050 l'impact de la dégradation du ratio démographique.

Concernant la question de la lisibilité de l'information parlementaire, il est vrai que certains régimes spéciaux bénéficiant d'un financement de l'État ne figurent pas dans la mission *Régimes sociaux et de retraite*, quoique la Cour des comptes le recommande régulièrement dans le cadre de sa NEB. Une telle proposition permettrait effectivement d'accroître la lisibilité de la dépense de l'État et l'information du Parlement. Il ne me semble pas que la ministre de la culture soit opposée aux deux transferts nécessaires vers le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

Quant à la suppression du régime des marins, je souligne sa sinistralité particulièrement élevée, liée aux spécificités et à la dangerosité de la profession. Cela explique l'existence de ce régime spécial, qui doit poursuivre ses travaux en faveur de la prévention des risques. La réforme des retraites conserve ce régime et ne modifie pas les âges de départ.

J'en viens aux questions de Mme Errante sur la conservation de 606 millions d'euros sur le programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* alors que la gestion 2022 approchait de son terme. Cette décision s'explique par les incertitudes qui persistaient lors de l'examen du second projet de loi de finances rectificative pour 2022 en raison de la situation sanitaire, du contexte international et de ses effets sur l'économie. Les crédits de cette dotation sont d'ailleurs destinés à couvrir des dépenses imprévisibles, ce qui justifie de conserver une marge jusqu'en fin de gestion, pour une gestion « en bon père de famille ». Par ailleurs, afficher une annulation de crédits en exécution conduit à améliorer le solde de la LFR par rapport à la prévision de crédits inscrits, mais ne modifie en rien l'exécution définitive de la gestion.

Quant aux crédits non répartis de titre 2 pour le programme 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*, le relèvement de cette dotation a été proposé au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de l'été 2022 pour financer l'augmentation du point d'indice. L'évaluation s'est fondée sur le coût brut de la mesure, sans prendre en compte les capacités d'autofinancement des ministères, insuffisamment connues lors de l'élaboration du texte. La mobilisation des capacités des ministères a ensuite permis d'annuler une part significative des crédits ouverts, au terme de discussions certes difficiles avec chaque ministre.

Par ailleurs, l'arrêté du 6 décembre 2022 a été pris tardivement pour prendre en compte le plus grand nombre possible d'éléments de la gestion et pour réduire les mouvements de crédits nécessaires à la finalisation de la gestion de la masse salariale.

M. Cazeneuve et M. Mournet ont tous deux évoqué un réexamen obligatoire du système de retraite tous les cinq ans. La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, qui a permis la réforme des retraites, prévoit que le Comité de suivi des retraites remette au Parlement un rapport d'évaluation de la loi avant le 1^{er} octobre 2027, plusieurs groupes s'étant mobilisés sur ce sujet, notamment le groupe Démocrate. Il me semblerait intéressant d'envisager la pérennisation de cet exercice, dont les modalités précises devraient être discutées. De plus, le COR réalise au moins tous les cinq ans un exercice complet de projection sur la situation financière de tous les régimes de retraite légalement obligatoires. Ces exercices pourraient servir de base à un débat au Parlement sur l'évolution du système de retraite, à intervalles réguliers. J'y suis assez favorable.

Jean-René Cazeneuve m'a aussi questionné sur la dette technique. Le COM pour la DGFIP sur 2020-2022 a permis de progresser sur ce sujet. L'inspection générale des finances (IGF) estime que le bilan en 2022 est globalement positif, malgré la crise sanitaire, qui a perturbé la mise en œuvre des réformes. La DGFIP a réalisé 80 % des chantiers et 72 % des indicateurs ont été atteints ou sont jugés en progrès significatif. Un effort important d'investissement a concerné le numérique et le renforcement des moyens informatiques, avec un rattrapage de la dette technique.

Malgré ces efforts, le rapport de l'IGF a identifié des axes d'amélioration sur les sujets informatiques. La dette technique restera donc un enjeu de la feuille de route stratégique 2023-2027. La DGFIP dispose d'ailleurs en 2023 d'une enveloppe de crédits hors titre 2 pour l'informatique de 450 millions d'euros, soit une hausse de 40 % par rapport à l'exécution 2022. Ces moyens colossaux doivent nous permettre d'améliorer nos procédés et techniques.

La mission lancée sur ce sujet préconise d'ailleurs de poursuivre la priorisation des investissements, la migration hors des serveurs les plus anciens et le mouvement vers le *cloud*. Cela étant, la DGFIP est déjà très dématérialisée, aux procédés assez modernes, en comparaison avec certaines caisses de Sécurité sociale, où la dette technique est plus élevée, ce qui explique que la Cour des comptes ait refusé de certifier les comptes de la branche famille.

Concernant l'avancement de la restructuration du réseau, avec le nouveau réseau de proximité et la démétropolisation, nous voulons rapprocher les services publics de nos concitoyens et tenir compte des besoins spécifiques des publics. Dès le mois de juin 2019, nous avons lancé une démarche inédite de modernisation du réseau et de rééquilibrage géographique des services sur les territoires. Au 31 décembre 2022, 2 975 communes disposent d'un accueil de la DGFIP, dans ses propres structures ou des structures tierces. Une augmentation de 50 % s'observe par rapport au 1^{er} janvier 2019. Le COM de la DGFIP qui fixe l'objectif d'une augmentation de 30 % du nombre de communes où la DGFIP est implantée est donc dépassée.

À la fin de l'année 2023, le taux d'avancement du déploiement du NRP approchera de 97 %. Quelques opérations de réorganisation s'opéreront jusqu'en 2025, en raison de contraintes immobilières, pour atteindre le réseau ambitionné à l'issue de la concertation. La réorganisation territoriale se concrétise aussi par la migration de services, actuellement situés en Île-de-France et dans les grandes métropoles, vers les territoires ruraux et périurbains.

J'en arrive aux questions de Mme Pires Beaune. Je vous remercie d'abord d'avoir salué la mise en œuvre du formulaire, désormais appelé chez nous « formulaire Pires-Beaune. » Je rappelle par ailleurs que le CIR et le Cisap sont deux dispositifs jugés utiles par le Gouvernement pour lutter contre le travail au noir et créer des emplois dans le secteur des

services à la personne. Plus de quatre millions de foyers bénéficient ainsi du Cisap et il ne s'agit pas toujours des plus aisés. Quant au CIR, il s'agit d'un ingrédient essentiel de l'attractivité de la France, redevenue le pays le plus attractif pour les investissements étrangers. Or toute réflexion sur l'évolution de crédits d'impôt exige de penser à maintenir cette attractivité.

Par ailleurs, les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) augmentent, donc les restitutions aussi. De plus, le Gouvernement met en œuvre une dématérialisation des procédures déclaratives en matière d'impôt foncier. L'application « Gérer mes biens immobiliers » et la déclaration d'occupation du logement visent justement à savoir avec certitude qui est propriétaire, occupant ou non, si le bien est loué et s'il s'agit d'une résidence principale ou secondaire, afin d'éviter d'appliquer une taxe non exigible. Cet effort de fiabilisation des données est évidemment nécessaire.

Quant aux mises à jour foncières, les services mettent tout en œuvre pour réduire les délais. La mise en place des services d'appui à la publicité foncière permet notamment de réaliser des actions spécifiques pour accélérer ces délais et donc réduire les dégrèvements évoqués. Je pense que nous y reviendrons lors de l'examen du PLF, en réfléchissant éventuellement à un nouvel indicateur de performance, s'il est utile.

M. le président Éric Coquerel. Chers collègues, vous avez la parole.

M. Mathieu Lefèvre (RE). J'exprimerai d'abord le soutien du groupe Renaissance au plan de lutte contre la fraude fiscale et sociale que vous avez annoncé, mais aussi son soutien aux agents placés sous votre autorité, singulièrement dans l'année 2022, marquée par l'assassinat d'un agent à Bullecourt, dans le Pas-de-Calais. Les Français sont d'ailleurs très attachés aux services publics que vous rendez, notamment à la DGFIP.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a ouvert la possibilité d'embaucher des contractuels à la DGFIP. Quel bilan en tirez-vous ?

Je salue par ailleurs l'investissement massif réalisé, d'une part, pour augmenter les points de contact entre l'administration et les usagers au travers du NRP et, d'autre part, pour moderniser vos services informatiques et améliorer les conditions de travail des agents. Vous avez notamment mené une expérimentation révolutionnaire de la semaine de quatre jours, qui nous paraît être un modèle à suivre dans la fonction publique, là où c'est possible. Quel bilan en tirez-vous ?

S'agissant des douanes, vous donnez une priorité à la lutte contre la contrebande de tabac et la lutte contre les stupéfiants, à laquelle vos agents sont habilités. Il apparaît cependant que les aides directes aux débiteurs de tabac n'ont pas été entièrement consommées l'an passé. Pourriez-vous en indiquer les raisons ?

M. Frédéric Cabrol (RN). Actuellement, les régimes spéciaux sont très déficitaires, le ratio des subventions de l'État sur les dépenses étant élevé. Les subventions de l'État peuvent donc être qualifiées de subventions d'équilibre. La Cour des comptes souligne qu'avec la fin de ces régimes, le montant de la subvention d'équilibre, en euros constants, évoluerait de façon erratique jusque vers 2030, puis augmenterait continuellement jusqu'en 2050. La part de la subvention passerait ainsi de 63 % en 2022 à 90 % en 2050. À rebours de la croyance commune selon laquelle l'extinction des régimes spéciaux soulagerait le budget de l'État, celui-ci supporterait donc un coût croissant pendant plusieurs décennies, jusqu'à l'extinction des régimes. Disposez-vous de projections fiables et à long terme sur la subvention

d'équilibre de l'État sur l'extinction des régimes spéciaux à compter de l'application de la réforme des retraites ?

Quant au sujet de la lisibilité des régimes de retraite, la Cour des comptes a régulièrement demandé que tous les régimes subventionnés par l'État figurent dans un seul document budgétaire. Nous souscrivons à votre volonté de regrouper la mission *Régimes sociaux et de retraite*, le CAS *Pensions* et l'ensemble des régimes subventionnés dans un seul document budgétaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

M. Marc Le Fur (LR). Vous avez ajouté un formalisme nouveau avec la déclaration des biens immobiliers. Cette formalité supplémentaire agace et inquiète, certains y voyant une occasion de contrôle renforcée à l'égard des contribuables moyens.

J'interviens aussi en tant qu'élu d'une région concernée, à Roscoff et Saint-Malo, par les liaisons avec l'Angleterre, qui connaît donc les effets du Brexit. Outre les douanes, la police et les services vétérinaires sont en action. Malgré les efforts conséquents des douanes, les procédures restent bien longues et peuvent retarder l'arrivée de voyageurs, que nous souhaitons attirer.

Par ailleurs, je m'étais investi au cours de la précédente législature, avec notre ancien collègue Laurent Saint-Martin, sur la question des « Américains accidentels », à savoir des Français nés aux États-Unis, donc considérés comme Américains, ce qui les amène à être tracassés par le fisc américain et par les douanes, qui craignent un contrôle des États-Unis. Nous avons demandé qu'un rapport soit établi sur nos relations avec les États-Unis, auxquels nous donnons beaucoup d'informations, sans que la réciproque soit vraie. Nous l'attendons toujours.

Enfin, les buralistes témoignent d'une augmentation du trafic clandestin de cigarettes, totalement arrêté pendant le Covid. Je vous remercie de le combattre.

Mme Perrine Goulet (Dem). La mission *Régimes sociaux et de retraite* permet de financer les principaux régimes spéciaux de retraite, notamment ceux de la RATP, de la SNCF, des marins et des mines. La mission abonde ainsi de plus de 6 milliards d'euros ces régimes, en déclin démographique et déficitaires, donc incapables de s'autofinancer, ce qui a d'ailleurs rendu nécessaire la réforme des retraites. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur spécial, la mission ne reflète pas l'ensemble des apports budgétaires de l'État, en particulier aux régimes des agents de l'Opéra de Paris, des clercs de notaires, des avocats ou des salariés agricoles. D'autres régimes déficitaires sont également abondés par l'État, à hauteur de 5,4 milliards d'euros. Nous partageons donc votre point de vue : regrouper l'ensemble des budgets dédiés aux subventions d'État au sein de cette mission permettrait une vision d'ensemble claire et cohérente du déficit, supérieur à 11 milliards d'euros, compensé par l'État.

Concernant le CAS *Pensions*, l'exécution s'établit à 62,3 milliards d'euros de recettes et à 61,7 milliards d'euros de dépenses. Ce solde négatif de 600 millions d'euros, attendu en 2023, intervient donc dès 2022. L'on peut d'ailleurs s'interroger sur la sincérité du gage de la proposition de loi du groupe LIOT tendant à abroger une partie de la réforme des retraites, qui ne s'impute qu'aux organismes de sécurité sociale et non au budget général de l'État, alors que ce CAS est désormais déficitaire et entre dans le champ de cette proposition de réforme. Monsieur le ministre délégué, pouvez-vous indiquer si le CAS sera encore déficitaire en 2023 et comment vous comptez rétablir son équilibre ?

Enfin, nous partageons la recommandation du rapporteur spécial sur la nécessité de distinguer, au sein du CAS *Pensions*, les rôles de l'État-employeur et de l'État en tant que garant de la solidarité nationale.

Mme Christine Pires-Beaune (SOC). Monsieur le ministre délégué, vous avez annoncé le 9 mai dernier 1 540 nouveaux postes pour lutter contre la fraude fiscale et 1 240 postes pour lutter contre la fraude sociale. Confirmez-vous ces annonces ? S'agit-il bien de nouveaux postes et non de redéploiements ? Nous saluons évidemment ces créations de postes, car nous dénonçons la situation, de même que la Cour des comptes le fait aussi. Le fisc et les douanes ont subi la suppression de 2 319 ETP en 2022. Vous recréeriez donc durant le quinquennat ce que vous avez supprimé en un an... Ces 2 780 nouveaux postes seraient toutefois loin de suffire pour annuler le démantèlement opéré méthodiquement ces six dernières années à la DGFIP et aux douanes, avec 12 517 ETP supprimés.

De plus, la Cour des comptes a souligné à cinq reprises le déficit d'attractivité des métiers des douanes et du fisc, notamment pour les postes en tension, du numérique à TRACFIN. Nous constatons aussi des difficultés pour fidéliser les compétences techniques, un déficit de formation et le recours croissant aux contractuels, ainsi qu'un taux de sélectivité plus faible que dans le reste de la fonction publique d'État. Vous annoncez une campagne de communication pour les recrutements, mais il vaudrait mieux proposer de meilleures rémunérations et des conditions de travail satisfaisantes.

Par ailleurs, pourquoi le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ne comporte-t-il aucun plafonnement en taux et en montant sur les niches fiscales, alors qu'il en subsiste un pour les niches sociales ?

Mme Lise Magnier (HOR). Selon le rapport de l'IGF, l'État est propriétaire de douze millions de mètres carrés, en dehors des emprises du ministère des armées et des biens situés à l'étranger. Les CP concernés représentent 348 millions d'euros, soit 30 euros par mètre carré de patrimoine immobilier de l'État, pour l'entretien, le gros œuvre et les performances énergétiques, donc la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Monsieur le ministre délégué, comment réagissez-vous à ce montant ? Nos collectivités territoriales, nos hôpitaux et nos universités étant confrontés à la même problématique, ne jugez-vous pas nécessaire une stratégie commune en matière de rénovation énergétique des bâtiments publics, pour réaliser des économies d'énergie comme pour améliorer les conditions de travail des agents ?

M. Michel Castellani (LIOT). Des discussions sont en cours entre le Gouvernement et les élus de la Corse. Est envisagée dans ce cadre la refonte du statut fiscal de la Corse, pour remplacer les dispositifs hétéroclites qui s'y appliquent actuellement. Depuis le mois de juillet 2022, j'ai demandé à plusieurs reprises la communication des comptes financiers de la Corse. En l'état, je suis incapable de formuler des propositions de statut fiscal de la Corse, comme cela nous est demandé, puisque je ne peux pas indiquer combien l'État verse en Corse, combien les contribuables paient et quels sont les montants de la TVA et des dépenses de sécurité sociale en Corse. Lors d'une séance récente de questions au gouvernement, le ministre de l'intérieur m'a promis que la DGFIP publierait ses comptes en juin prochain, Monsieur le ministre délégué, pouvez-vous confirmer cette annonce ?

M. Fabien Di Filippo (LR). Pour la première fois depuis dix ans, le CAS *Pensions* est déficitaire. L'accélération de la pente démographique actuelle, dans des proportions que nous n'imaginions pas, aggravera ses difficultés. À cet égard, la réforme des retraites semble bien dérisoire. Avec une moyenne de 1,4 enfant par femme, observée chez nos voisins, un péril

menacerait le système par répartition, à moins de se projeter vers un âge légal de départ à 68 ou 70 ans, ce qui poserait un problème d'acceptabilité sociale. Quels sont les enjeux pour les finances de l'État et quelle alternative devons-nous envisager ? Il pourrait s'agir d'un « étage » de capitalisation ou d'une autre solution.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Matthieu Lefèvre m'a interrogé sur la possibilité pour la DGFIP d'embaucher des contractuels, élargie par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Il s'agit désormais d'un axe fort de la politique d'accueil et de mobilité de la DGFIP, dans un contexte où les départs en retraite sont très nombreux. Nous avons ainsi lancé des campagnes de recrutement de contractuels au profit des structures centrales et du réseau, pour l'ensemble des métiers.

Depuis 2020, le nombre de contractuels augmente rapidement à la DGFIP, avec plus de 1 100 recrutements en 2022 et la prévision de plus de 1 300 recrutements en 2023. Des enquêtes récentes démontrent que les structures du réseau adhèrent dans leur ensemble à ce mode de recrutement, 88 % des contractuels se projetant d'ailleurs, pour leur avenir, à la DGFIP. Des procédures de renouvellement leur sont ainsi proposées, conformément à la réglementation, avec des perspectives de transformation de leur contrat en contrat à durée indéterminée au cas par cas. Les réflexions se poursuivent aussi sur l'attractivité de la DGFIP et la fidélisation des contractuels. L'apprentissage se développe également, ainsi que la découverte de la DGFIP par le biais de stages ou du service civique, à l'issue desquels de nombreuses personnes l'ont rejointe.

Par ailleurs, les 1 500 postes supplémentaires ont été comparés aux suppressions de postes. Celles-ci, ces dernières années, ont cependant été dérisoires pour le contrôle fiscal, à hauteur de quelques centaines de postes. Elles ont surtout concerné des fonctions de recouvrement ou de calcul de l'impôt, qui ont bénéficié de dématérialisations et de gains de productivité.

Quant aux aides aux buralistes, le nouveau protocole est conclu pour cinq ans. Avec le président de la confédération des buralistes, Philippe Coy, nous avons étendu les soutiens financiers, et 290 millions d'euros d'aides publiques devraient être versés aux 23 500 buralistes durant cette période, soit une moyenne de 12 340 euros par buraliste. Le précédent protocole a cependant continué à produire ses effets jusqu'à la fin du mois de mars 2023, ce qui a permis le passage d'un protocole à l'autre sans solution de continuité.

La sous-exécution de 9 millions d'euros des aides s'explique notamment par une prévision trop optimiste sur la recevabilité des dossiers et par la concentration des demandes exprimées à la fin de l'année 2022 sur l'aide à la transformation, en raison de la fin du protocole, avec des décaissements qui s'étaleront en 2023. Ces aides permettent aux buralistes de diversifier leur chiffre d'affaires, au-delà du seul tabac, dont la consommation est destinée à diminuer, comme nous le souhaitons.

Monsieur Cabrol, j'ai déjà répondu à votre question relative au regroupement dans la mission de tous les régimes spéciaux. En ce qui concerne le coût de leur fermeture et la projection concernant les besoins de financement, nous avons récemment demandé aux caisses les données nécessaires à des projections précises et à long terme. L'objectif est bien de sécuriser le paiement des pensions relevant de ces régimes spéciaux fermés, en limitant le coût pour l'État. Nous y reviendrons lors de l'examen à l'automne des prochains textes budgétaires.

Concernant l'application « Gérer mes biens immobiliers », évoquée par M. Le Fur, je sais que de nombreux Français s'interrogent. La nouvelle déclaration est prévue depuis le début du précédent quinquennat, puisqu'elle est liée à la suppression de la taxe d'habitation, qui persiste sur les résidences secondaires. Tout le monde tient ici à ce que les communes bénéficient de cette dernière. Un amendement a même été adopté pour élargir la liste des communes qui pourront bénéficier de la majoration exceptionnelle sur la taxe d'habitation pour résidence secondaire (THRS). Pour être certain que les communes reçoivent la THRS correspondant à leur droit, il faut identifier avec certitude les résidences secondaires de chaque commune. Or la suppression de la taxe d'habitation sur la résidence principale limite les informations dont nous disposons. Une déclaration s'impose donc. Cependant, les contribuables doivent seulement déclarer le statut du logement, pour que nous sachions s'il est occupé, loué, et s'il s'agit d'une résidence principale ou secondaire. La parfaite exactitude cadastrale n'est pas exigée d'ici à l'été et des modifications pourront intervenir plus tard. De plus, nous ne pénaliserons pas les contribuables de bonne foi qui n'auront pas pu actualiser leurs documents dans les délais. L'objectif consiste seulement à donner aux collectivités locales les recettes auxquelles elles ont droit. La DGFIP assure un accompagnement important sur ce sujet. Elle a ainsi déjà répondu à 75 % des 340 000 courriels de questions qui lui ont été adressées. De plus, 280 000 appels ont été traités et les agents ont rempli le formulaire pour 123 000 personnes.

Quant au temps nécessaire passé en douane pour arriver en France, notamment pour les touristes, des formalités supplémentaires s'imposent évidemment depuis le Brexit. Il importe en effet de montrer que l'on ne peut pas disposer de certains avantages sans les inconvénients associés. Néanmoins, nous voulons que nos acteurs, notamment en Bretagne, subissent le moins d'inconvénients possible. Je ferai d'ailleurs un point sur ce sujet avec la direction des douanes, qui est déjà très engagée pour faciliter la situation.

Concernant le trafic de tabac, il a en effet explosé, avec la saisie de plus de 650 tonnes en 2022. Cela signifie à la fois que nos services travaillent de mieux en mieux et que les trafics augmentent. Nous avons notamment observé en 2022 un phénomène que nous ne connaissions auparavant que dans les pays de l'Est, l'existence d'usines de fabrication clandestine de cigarettes de contrefaçon sur le sol national. Un à deux millions de cigarettes par jour sont fabriquées dans ces hangars. Nous avons identifié cinq usines, évidemment fermées, en sanctionnant très durement leurs responsables.

Il faut en l'occurrence renforcer nos moyens. J'ai ainsi présenté un plan sur le tabac, à la fin de l'année 2022, qui prévoit des investissements supplémentaires dans les moyens techniques, avec des radars et des lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation. De plus, la loi sur les douanes, que l'Assemblée nationale discutera à compter du 16 juin, prévoit un net renforcement des sanctions concernant le trafic de tabac.

Quant aux « Américains accidentels », des progrès ont été réalisés ces dernières années avec l'*internal revenue service* (IRS), notamment en accélérant l'accès au renoncement à la nationalité dans les cas les plus aberrants. Nous avons aussi engagé des échanges avec les autres États européens concernés, notamment les Pays-Bas. Lors d'un récent déplacement aux États-Unis, principalement consacré aux coopérations douanières et à la fraude fiscale, il y a quelques semaines, j'ai abordé ce sujet avec le Trésor américain et un membre démocrate du Congrès spécialisé dans la fiscalité et les Américains accidentels, Lloyd Doggett. Aucun consensus sur les questions fiscales n'existe toutefois au Congrès, où les Républicains s'opposent à ce qu'il y ait davantage d'échanges d'informations, et même au plan de réinvestissement de 80 milliards d'euros annoncé par le président Biden pour le contrôle fiscal. Il s'agit ainsi d'un sujet très politique. Bien que de nombreuses personnes soient prêtes à aller

plus loin, la configuration actuelle rend compliquées les évolutions. Néanmoins, nous chercherons toujours à en convaincre nos partenaires.

J'en viens ensuite à la question de Lise Magnier sur le coût de 30 euros par mètre carré relatif à la rénovation des bâtiments publics. Le financement de la transition énergétique des bâtiments publics aura évidemment un coût, difficile à estimer. Nous mobiliserons des ressources pour l'établir. Il faut également fixer une stratégie, un objectif et des moyens, ainsi que la manière d'identifier ceux-ci et la manière de les dépenser, dans une logique de rationalisation des moyens publics et d'efficacité. Nous y reviendrons dans le débat prévu.

Quant aux questions de Michel Castellani, mon cabinet et la DGFIP se tiennent à la disposition des élus de Corse pour organiser une réunion et communiquer toutes les informations dont nous disposons. Dès la fin de cette séance, nous pourrions convenir d'une date.

J'ai déjà répondu aux questions de Mme Pires-Beaune sur les créations de postes.

Concernant la question de Perrine Goulet sur le CAS *Pensions*, je confirme le déficit de 2022, à hauteur de 551,3 millions d'euros. L'obligation d'équilibre prévue par la Lolf porte cependant sur le solde cumulé du CAS depuis sa création et reste donc respectée, puisque ce solde s'élevait à 8,9 milliards d'euros fin 2022. Toutefois, en l'absence d'une hausse des taux de contribution au CAS et en l'absence d'évolution réglementaire majeure sur son financement, ce solde cumulé devrait poursuivre sa décre, pour être inférieur à 1 milliard d'euros en 2025.

Des recettes supplémentaires s'imposent donc, afin d'assurer le respect de l'obligation d'équilibre. Une première piste consisterait à aligner le taux de cotisation salariale pour la retraite des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé. Une autre possibilité, que nous étudierons le plus directement, serait d'augmenter les taux de contribution des employeurs au CAS. Je pense que c'est la piste que l'on va regarder le plus directement. Une refonte du modèle de financement du CAS *Pensions* pourrait aussi être imaginée, avec un abaissement des taux de contribution des employeurs et la mise en place concomitante d'une subvention d'équilibre du budget général au CAS *Pensions*.

J'en viens à l'intervention de Fabien Di Filippo. Je conviens que la natalité est un enjeu-clé. Nous ne pouvons pas nous résoudre à sa chute, même si notre taux de natalité reste nettement supérieur à celui de nos voisins européens et à la moyenne européenne. Nous avons donc pris des mesures d'accompagnement, notamment pour les familles monoparentales, avec la revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial. Le service public de la petite enfance est également d'une importance essentielle, car la question du mode de garde est un frein majeur pour les jeunes couples souhaitant avoir un enfant. La Première ministre annoncera d'ailleurs le 1^{er} juin des mesures très fortes au sujet de la petite enfance. Nous souhaitons également continuer à prendre des mesures de soutien aux familles et à la natalité. Je pense qu'elles seront l'objet de discussions dans le cadre du prochain budget et du prochain budget de la Sécurité sociale.

Je répondrai enfin à Mme Pires Beaune sur la suppression par le projet de loi de programmation des finances publiques du plafonnement en taux et en montant sur les niches fiscales. Cette règle se révèle peu efficace et inadaptée, car les dépenses fiscales ne sont pas pilotables avec précision, étant donné qu'elles dépendent du recours à un certain nombre de dispositifs et crédits d'impôt. En revanche, nous avons lancé une revue des dépenses qui permettra de distinguer celles qui sont efficaces et d'intégrer pleinement les niches fiscales dans

notre démarche d'économies. Vous n'avez pas voté le projet de loi de programmation des finances publiques, mais la question de cette programmation reviendra d'ailleurs dans la discussion. Je suis ouvert et prêt à discuter de la réintégration d'un certain nombre de dispositions, mais il faut tout de même que cela ait quelque conséquence sur le vote final. Si le texte était finalement rejeté, nous aurions tous perdu beaucoup de temps et d'énergie...

M. le président Éric Coquerel. Quant aux suppressions de postes à la DGFIP, j'en compte 4 000 depuis 2010 et 1 000 depuis 2017.

La commission en vient à la discussion sur la thématique d'évaluation : la mise en œuvre du droit à l'erreur par la DGFIP

M. Louis Margueritte, rapporteur spécial de la mission *Gestion des finances publiques*. Monsieur le ministre délégué, monsieur le rapporteur général, chers collègues, le sujet du droit à l'erreur a fait beaucoup parler de lui lors du précédent quinquennat. L'article 1727 du Code général des impôts énonce que « *toute créance de nature fiscale, dont l'établissement ou le recouvrement incombe aux administrations fiscales, qui n'a pas été acquittée dans le délai légal donne lieu au versement d'un intérêt de retard* ». Le 23 janvier 2018, dans le cadre du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, le ministre chargé de l'action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, qui avait peut-être l'article 1727 en tête, avait cité le Général de Gaulle : « *l'administration, c'est mesquin, petit, tracassier* ». Je suis assez bien placé pour savoir que ce n'est pas le cas mais l'ambition du texte était précisément d'apporter un démenti à cette allégation et de substituer à l'image d'une administration de qualité, mais parfois tatillonne et mal perçue, celle d'une administration plus bienveillante à l'égard de ses usagers, qui conseille avant de contrôler et de réguler.

À l'époque, le ministre avait indiqué que la création d'un droit à l'erreur était sans doute la pierre angulaire du texte. Nous devons poursuivre dans cette voie. Le principe du droit à l'erreur est simple et est énoncé à l'article 2 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, dite ESSOC : « *Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué.* » La question de la bonne foi est donc posée, ainsi que celle du dialogue entre l'administration et celui qui fait l'objet d'un contrôle. Cet article présente toutefois un caractère supplétif, c'est-à-dire qu'il s'applique en l'absence de dispositif spécifique régissant l'application du droit à l'erreur dans un domaine donné.

En matière fiscale, le droit à l'erreur est décliné par deux autres articles de cette même loi. L'article 5 prévoit une réduction de moitié du taux d'intérêt de retard lorsque le contribuable contrôlé dépose spontanément une déclaration rectificative, dès lors que cette régularisation porte sur une erreur ou une omission commise de bonne foi, non intentionnelle, et que le paiement des droits correspondants est effectué lors du dépôt de la déclaration rectificative ou selon l'échéancier consenti par le comptable public. L'article 9 prévoit une réduction de 30 % si une régularisation intervient au cours d'un contrôle ; cette possibilité existait déjà auparavant mais elle était réservée aux contribuables professionnels, et la loi ESSOC l'a étendue à toutes les procédures de contrôle fiscal.

La DGFIP – j'ai interrogé à ce propos le directeur général, ses équipes, les organisations syndicales et de nombreux autres acteurs – s'est beaucoup mobilisée afin que ses

agents s'approprient ces dispositions et puissent les appliquer. Le droit à l'erreur est évoqué dans les modules de formation des agents : 41 500 de ces derniers ont bénéficié d'une formation *Mise en œuvre de la loi ESSOC à la DGFIP* depuis 2019. De plus, 11 900 agents ont bénéficié d'une formation spécifique centrée sur le contrôle fiscal, *ESSOC pour les vérificateurs*. En 2020, 98 % des agents ont déclaré connaître le droit à l'erreur et 79 % ont déclaré avoir été formés ou informés sur les modalités de mise en œuvre de ce droit. Il est donc désormais totalement connu par les différents services de la DGFIP, en particulier les services des impôts des particuliers.

La communication destinée au contribuable est également importante. Il est fait mention du droit à l'erreur de façon systématique dans tous les courriels qui ont été envoyés en masse à des publics spécifiques, notamment les 196 millions de mails envoyés en 2022. Ont été aussi mises des informations sur les formulaires, les notices, le portail de la DGFIP, sur les comptes de la DGFIP sur les réseaux sociaux...

Il semble toutefois subsister des marges de progression. Selon l'enquête annuelle de satisfaction réalisée à la fin de l'année 2022 auprès des usagers, seuls 57 % des particuliers savaient ce qu'était le droit à l'erreur. Une enquête a été menée au mois d'avril dernier par OpinionWay pour CCI France : 42 % des chefs d'entreprise n'ont jamais entendu parler du droit à l'erreur et 19 % connaissent la notion mais ne savent pas bien ce qu'elle recouvre. Monsieur le ministre délégué, pouvez-vous évoquer les actions qu'il est prévu de mener dans les prochains mois et les prochaines années ?

En 2021, 77 % des usagers particuliers effectuant des démarches relatives aux impôts faisaient confiance à l'administration pour apporter conseils et solutions lorsqu'ils rencontrent des difficultés ou commettent des erreurs de bonne foi. Cette proportion a progressé de six points par rapport à 2018. De plus, 83 % des chefs d'entreprise et 90 % des comptables pensaient que l'administration serait en mesure de les aider à corriger leurs éventuelles erreurs. Ces chiffres sont extrêmement encourageants et nous devons féliciter les agents du ministère à qui nous devons ces excellents résultats. La société de confiance est au rendez-vous.

Le taux d'intérêt est de 0,2 % par mois, soit 2,4 % par an. Il se justifiait par le contexte d'inflation basse et de taux d'intérêt réduits dans lequel il a été fixé, par la loi de finances rectificative pour 2017. Cependant, le taux de l'obligation assimilable du trésor (OAT) à dix ans est de 3 % aujourd'hui et les taux directeurs de la BCE sont compris entre 3,25 % et 4 %, pour un taux d'inflation d'un peu plus de 6 %. Le taux retenu par les pays voisins est un peu plus élevé. En Belgique, il est de 4 % pour les impôts directs, de 8 % pour la TVA. Au Luxembourg, il est de plus de 7 % pour la TVA. Aux Pays-Bas, il est de 4 % dans le cas général. Le taux d'intérêt retenu pourrait donc ne pas suffisamment indemniser l'État du préjudice lié au retard de l'acquittement de l'impôt. Il peut éventuellement nuire au caractère incitatif de la réduction consentie en application de cette loi. La question se pose donc de son éventuel relèvement, quitte à accompagner cette évolution d'une plus forte réduction – pourquoi pas 60 % ou 70 % ? – accordée aux contribuables de bonne foi aux conditions des articles 5 et 9 de la loi ESSOC.

La direction générale des finances publiques insiste sur le fait que chaque changement de taux nécessite de modifier des applications informatiques qui intègrent le calcul d'intérêt, et complexifie les procédures de contrôle et de recouvrement. Nous avons donc pris note qu'elle ne souhaitait pas de changements trop fréquents de ce taux, et je le comprends. Toutefois, ce dernier n'a pas été réévalué depuis plus de six ans, ce qui pose question.

Par ailleurs, il semble que plus de données pourraient être recueillies sur l'application du droit à l'erreur et sur la déclaration rectificative. Quelles erreurs sont les plus fréquentes ? Pourquoi les contribuables les commettent-ils ? Comment s'aperçoivent-ils de leurs erreurs ? L'administration fiscale pourrait sans doute apprendre de ses usagers. L'évolution du nombre de déclarations rectificatives et la nature des rectifications ne semblent pas toujours très bien connues. Ainsi, pour les particuliers, les seules données statistiques suivies par les services sont le nombre de corrections en ligne durant la période d'ouverture du service de télécorrection et le nombre de déclarations rectificatives déposées entre la date limite de dépôt et la date de fermeture du service à la fin du mois de juin. Le nombre de déclarations rectificatives des résultats des entreprises n'est pas connu. La DGFIP ne dispose pas non plus d'éléments sur la nature des erreurs rectifiées. Recueillir ces informations permettrait pourtant d'envisager des actions d'information ou de simplification plus spécifiques.

Au final, je suis favorable à préconiser des ajustements en termes d'information, de taux et de suivi, plutôt que de substantielles modifications, qui ne seraient pas opérantes dans la mesure où les résultats sont au rendez-vous. Je félicite d'ailleurs les agents qui ont permis ces résultats. Sur la mise en œuvre du droit à l'erreur, je porte un jugement largement positif : il est correctement appliqué, notamment grâce à un calcul de l'intérêt de retard largement automatisé, à une application systématique de la réduction prévue dans le cas du dépôt spontané d'une déclaration rectificative, sans même que le contribuable doive en solliciter le bénéfice. Il s'agit d'une véritable révolution culturelle, qui contribue à la qualité des relations entre l'administration et les usagers, avec des contrôles qui se concluent plus rapidement et de manière plus consensuelle. Servir une société de confiance était un objectif, c'est aussi une réalité que nous contribuons à construire par des mesures très concrètes.

Au-delà du droit à l'erreur, quel bilan faites-vous, monsieur le ministre délégué, des dispositifs et actions par lesquels l'administration fiscale entend accompagner et conseiller le contribuable ?

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour cette intervention et le travail réalisé. La mise en œuvre du droit à l'erreur est une très grande réussite, à la fois philosophiquement et pratiquement. Elle s'inscrit plus largement dans une politique menée par la DGFIP sur la nouvelle relation de confiance, avec des dispositifs extrêmement précieux comme le partenariat fiscal : des agents de la direction générale des finances publiques sont aujourd'hui des interlocuteurs connus, quotidiens et identifiés des entreprises. Nous souhaitons étendre le partenariat fiscal à des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et à des petites et moyennes entreprises (PME) qui n'en bénéficient pas.

Pour assurer la notoriété du droit à l'erreur auprès des entreprises – 58 % des chefs d'entreprise déclarent connaître le dispositif –, nous devons faire mieux. L'information est assez large et complète sur le site impots.gouv.fr et une rubrique est dédiée au droit à l'erreur sur le site du bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), consulté par 500 000 personnes tous les mois. Pour les entreprises qui font l'objet d'un contrôle fiscal, il est expressément rappelé l'existence du droit à l'erreur et la possibilité de bénéficier d'une réduction du taux de l'intérêt de retard en cas de dépôt d'une déclaration rectificative, lorsque l'on a commis des erreurs de bonne foi. Nous devons continuer à communiquer davantage sur ce dispositif, comme les parlementaires peuvent le faire auprès des entreprises et acteurs économiques de leurs circonscriptions.

Par ailleurs, la réduction de 50 % du taux d'intérêt de retard est déjà très significative et aller plus loin risquerait de réduire le civisme fiscal, et de limiter les déclarations en temps et en heure à la DGFIP, au détriment des finances de l'État. Toutes les questions doivent être posées mais la lisibilité doit être assurée vis-à-vis des intérêts de retard. La déconnexion de ces derniers avec l'inflation est supportable et une correction immédiate ne s'impose pas nécessairement. Je m'engage cependant à ce que nous examinons ce sujet d'ici à l'examen du projet de loi de finances pour 2024

Par ailleurs, dans le cadre du plan de lutte contre les fraudes, j'ai annoncé qu'à chaque fois que l'administration commet une erreur, des intérêts de retard seront versés au contribuable de manière automatique. En effet, la réparation du préjudice doit fonctionner dans les deux sens. Cette innovation se traduira dans le prochain projet de loi de finances.

Je comprends les préoccupations relatives à l'amélioration du suivi des déclarations significatives. Des développements informatiques extrêmement importants, longs et coûteux seraient nécessaires pour dépasser les mesures quantitatives réalisées actuellement. Nous disposons de données déjà importantes sur la mise en œuvre des régularisations et l'utilisation des outils introduits par la loi ESSOC. Les principales sources d'erreurs sont déjà connues de la DGFIP, via le contrôle, l'accompagnement des usagers ou la saisie de déclarations. Cette connaissance permet déjà d'ajuster chaque année la communication lors de la campagne déclarative.

Enfin, le système de régularisation des impositions supplémentaires entraînant une contestation de l'impôt par le contribuable et un remboursement éventuel, augmenté des intérêts, lorsque le contribuable a gain de cause ne permet-il pas une gestion optimisée de trésorerie ? Il convient de concilier les principes juridiques et l'esprit de la loi ESSOC. Tout contribuable a le droit de contester les impositions dues et de bénéficier d'intérêts moratoires si le juge lui donne raison. Seule la transaction permettant de clôturer certains contrôles fiscaux oblige le contribuable à ne pas engager de contentieux. Pour autant, si la régularisation devait interdire au contribuable d'exercer un recours devant le juge, nous nous éloignerions du principe du droit à l'erreur. J'ai demandé à mes services d'examiner si des situations concrètes appellent des corrections dans le cadre du prochain PLF.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Ce droit à l'erreur, symbole de la collaboration entre les contribuables et l'administration, est un vrai succès et je me réjouis que ce droit soit accessible à tous de manière simple, que ce soit par courriel, au téléphone, en ligne et au guichet.

Combien de contribuables ont-ils bénéficié du droit à l'erreur, notamment parmi les entreprises ? Combien de contribuables ont demandé à en bénéficier sans succès ? Ce dispositif bénéficie-t-il à de plus en plus de contribuables de mieux en mieux informés ou à de moins en moins de contribuables car les sources d'erreurs sont maîtrisées ? Par ailleurs, dans certains cas, la réduction du taux d'intérêt de retard sur les impositions supplémentaires résultant de la régularisation donne lieu à une contestation de l'impôt par le contribuable : est-ce dans la logique du dispositif ?

M. Mathieu Lefèvre (RE). Je salue le choix de ce thème par le rapporteur spécial, qui rappelle que le droit à l'erreur permet de passer d'une administration qui contrôle à une administration qui conseille, et qui pardonne les erreurs de bonne foi pour être plus ferme sur les fraudes.

Je souhaite vous interroger sur le dispositif connexe de la relation de confiance, que vous souhaitez visiblement étendre aux PME. Comment envisagez-vous cette évolution de bon aloi qui apporterait plus de sécurité juridique aux PME, au-delà des mesures déjà prises comme le guichet unique national, le service de l'accompagnement fiscal, la démarche spontanée de mise en conformité, l'examen de mise en conformité fiscale ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Le rapporteur spécial l'a dit : le droit à l'erreur est un bon dispositif. Certes, plus nous disposerons de stabilité et de simplicité fiscales et moins nous aurons à utiliser ce droit, mais je formule là un vœu pieux.

Mme Véronique Louwagie (LR). Je vous remercie pour ces travaux, monsieur le rapporteur spécial. Il est important d'effectuer une évaluation quelques années après la mise en place d'un dispositif de cette nature. Je m'interroge sur le nombre de contribuables concernés. Il est aussi indiqué que des courriels ont été envoyés à un public spécifique : quels ont été les sujets concernés ? Connaissez-vous le nombre de connexions à la plateforme Services Publics + qui n'est pas très connue, à mon grand regret ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). Je vous remercie pour ces éclairages et pour la qualité de votre rapport, monsieur le rapporteur spécial.

En 2019, dans le cadre d'une mission qui m'avait été confiée par le Premier ministre, j'avais remis un rapport au ministre Gérard Darmanin, qui comportait une série de recommandations. À ce jour, quels sont le nombre et le type d'entreprises qui ont eu recours au dispositif prévu par la loi ESSOC ? Quelles mesures spécifiques peuvent être prises pour assurer un portage politique annuel au plus haut niveau afin de mieux le faire connaître ? *Quid* de l'élargissement de l'accompagnement fiscal personnalisé à toutes les entreprises ? Quelles seraient les implications de cette extension ? Serait-il opportun d'élargir le droit à l'erreur à d'autres services de l'État, notamment l'URSSAF ? Quelles mesures ont été prises pour assurer l'indépendance du service d'accompagnement fiscal, par rapport au service de contrôle ? Enfin, quelles mesures ont été prises pour renforcer la formation et l'expertise des agents de l'administration fiscale chargés de mettre en œuvre la loi ESSOC ?

M. Philippe Brun (SOC). Nous soutenons l'esprit du dispositif du droit à l'erreur et de la loi du 10 août 2018 mais nous nous interrogeons sur sa bonne application. Dans votre synthèse, vous mentionnez la bonne compréhension du droit à l'erreur par l'administration mais vous pointez aussi sa faible connaissance par les usagers.

Quels sont les profils des bénéficiaires du droit à l'erreur ? Quels sont les tailles et secteurs des entreprises concernées ? Quelles sont les tranches d'âges et les régions des particuliers concernés ? Pouvons-nous en tirer des conclusions sur l'accessibilité de ce dispositif ? Comment l'administration s'est-elle adaptée à ces dispositions ? Faut-il envisager l'attribution de crédits supplémentaires pour permettre le déploiement du dispositif ? Est-il envisagé de poursuivre l'extension de ce dispositif à des services qui pourraient le mettre en œuvre au-delà de la seule sphère socio-fiscale ? Faut-il aussi supprimer certaines des très nombreuses exceptions qui sont prévues ?

M. François Jolivet (HOR). Malgré tous les mails qui sont transmis aux ménages, beaucoup ne consultent pas leurs « espaces personnels », notamment les personnes âgées, dont certaines sont parfois privées d'un accès à internet. Souhaitez-vous fixer des orientations à votre ministère pour toucher ces personnes ? Comment ces dernières peuvent-elles engager une procédure de droit à l'erreur ?

M. Dominique Da Silva (RE). L'identification des principales erreurs rectifiées manque à ce stade. Comment des indicateurs pourraient-ils être construits en la matière ? Une bonne approche pourrait être de parvenir à simplifier les procédures.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. En termes de statistiques, nous disposons du nombre de corrections en ligne déposées durant la période d'ouverture du service de télécorsrection à l'impôt sur le revenu et du nombre de déclarations en ligne déposées entre la date limite de dépôt et la date de fermeture du service. Le nombre de déclarations est passé de 54 320 en 2013 à 730 952 en 2022, soit une multiplication par plus de 13. Les montants perçus par l'administration fiscale au titre de l'intérêt de retard passent de 31 101 euros en 2020 à 459 697 euros en 2022.

Par ailleurs, il n'existe pas qu'un seul droit à l'erreur mais une batterie de dispositifs. La régularisation en cours de contrôle devient la norme : 41 % des contrôles se soldent par une régularisation. L'examen de conformité fiscale (ECF) a été mis en œuvre à partir de 2021 pour sécuriser les très petites entreprises sur leurs pratiques fiscales : 90 000 ECF ont été réalisés en 2021, dont 45 % pour les TPE.

Nous proposerons un accompagnement au niveau départemental pour les PME, ce qui nous permettra de passer de 1 500 à 8 500 PME accompagnées par la DGFIP sur la durée du quinquennat.

Grâce à l'intelligence artificielle et au croisement des données, nous pouvons repérer des anomalies légères qui peuvent être traitées en régularisation. Des pôles nationaux de contrôle à distance ont été créés dans le cadre de la nouvelle relation de proximité. Ils prennent contact avec les contribuables et leur demandent de régulariser : le dispositif fonctionne très bien et les dossiers sont réglés et payés en trois semaines ou un mois – le record est un règlement de 4 000 euros au bout de trente minutes. Dans le cadre du plan de lutte contre les fraudes, notamment son volet fiscal, j'ai annoncé que je souhaitais constituer des pôles nationaux de contrôle à distance, avec 200 ETP fléchés en place dès 2023, dont la mission sera d'utiliser la masse de données dont nous disposons pour corriger les erreurs de faibles montants et permettre les régularisations en cours de contrôle ou en lieu et place du contrôle.

Par ailleurs, la DGFIP forme ses agents au droit à l'erreur, notamment dans le cadre de la formation continue : e-formations dédiées, l'une généraliste et l'autre centrée sur le contrôle fiscal. La formation généraliste sur la loi ESSOC a été dispensée à plus de 41 500 agents depuis 2019. La formation spécifique aux vérificateurs a été suivie par plus de 11 900 agents. De plus, initialement installé dans 13 directions régionales des finances publiques, le service d'accompagnement fiscal des PME est en cours de déploiement dans 36 directions départementales des finances publiques.

Il existe déjà un droit à l'erreur à l'URSSAF, dans le cadre de la loi ESSOC : si l'on méconnaît pour la première fois une règle ou si l'on commet une erreur matérielle de bonne foi, ensuite régularisée, l'erreur n'est pas sanctionnée et les sommes dues sont recouvrées sans majoration ni pénalité. Ce droit à l'erreur sera applicable au guichet de régularisation des dettes sociales des autoentrepreneurs annoncé dans le cadre du plan de lutte contre la fraude sociale. L'expérimentation conduite en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) s'est révélée plutôt concluante. Nous proposons une régularisation sans pénalité.

Sur le plan des profils, l'erreur n'est l'apanage d'aucune catégorie de contribuable ; il n'y a pas de contribuable-type pour le bénéficiaire du droit à l'erreur. Globalement, nous devons davantage communiquer.

La simplification du système fiscal en général est un objectif. C'est aussi la raison pour laquelle nous souhaitons avoir une forme de stabilité et de constance sur le sujet, parallèlement à la réduction de la pression fiscale. Souvent, tant au plan fiscal qu'au plan social, des erreurs sont liées au maquis des dispositifs : crédits et réductions d'impôts, taxes, nombre d'aides et critères à prendre en compte. Ces dernières années, des innovations sont néanmoins intervenues, qui permettent de limiter les erreurs, notamment le prélèvement à la source, qui a permis 6 millions de modifications de l'impôt en temps réel, et à 9 millions de foyers de bénéficier d'une avance de réduction et de crédit d'impôt en janvier dernier.

Pour les contribuables particuliers qui ne maîtrisent pas forcément le numérique, les conseillers numériques des espaces France Services doivent relayer et communiquer sur le sujet, et nous pouvons aussi progresser.

M. le président Éric Coquerel. J'en profite, monsieur le ministre délégué, pour vous signaler une erreur involontaire. Nous avons auditionné récemment, avec le rapporteur général, un représentant d'une fédération ou association d'autoentrepreneurs. Il apparaît que lorsqu'un autoentrepreneur ouvre un compte PayPal ou Revolut, il ouvre un compte à l'étranger sans le savoir. Une amende de 1 500 euros peut lui être infligée...

M. Louis Margueritte, rapporteur spécial. Merci, monsieur le ministre délégué, à vous-même et à toutes vos équipes, pour vos réponses, pour la mise en œuvre de ce droit à l'erreur et l'adhésion de tous à ce principe. Nous devons continuer à œuvrer pour une administration qui conseille, bienveillante, qui est à l'écoute, afin de nous concentrer sur les cas de fraude volontaire. Nous serons attentifs au maintien du dispositif et nous remercions les agents qui continuent à entretenir les relations avec les entreprises et les particuliers.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de M. Louis Margueritte, rapporteur spécial.

La commission en vient ensuite à la discussion sur la thématique d'évaluation : la direction de l'immobilier de l'État

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale de la mission *Transformation et fonction publiques*. Monsieur le ministre délégué, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, j'ai choisi d'étudier la mise en œuvre du plan de rénovation des cités administratives et des sites multi-occupants par la direction de l'immobilier de l'État (DIE), plan financé par le programme budgétaire 348. En effet, en tant que rapporteure spéciale de la mission *Transformation et fonction publiques*, je suis convaincue que l'immobilier peut être un véritable levier de transformation de l'action publique, à la fois en termes d'amélioration des conditions de travail des agents – cela facilitera le maintien en poste pour certains et le recrutement pour les autres – et de modernisation des locaux de l'administration pour les usagers. Il s'agit aussi de l'exemplarité de l'État sur les plans environnemental et budgétaire.

Le programme budgétaire 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* a été créé par la loi de finances initiale pour 2018, avec une enveloppe budgétaire fermée de 1 milliard d'euros. Aujourd'hui, la quasi-totalité des projets est

en cours et il m'a semblé pertinent de faire un premier bilan, presque cinq ans après le lancement de ce programme. Sur 1 milliard d'euros de ressources pour la période de 2018-2022, 874 millions ont été engagés au 31 décembre 2022.

Ainsi, j'ai voulu étudier deux aspects du plan de rénovation des sites administratifs et des cités multi-occupants. Dans un premier temps, j'ai souhaité identifier les difficultés rencontrées et dresser un premier bilan d'étape sur la réalisation des objectifs fixés. Dans un second temps, il m'a semblé indispensable de réfléchir de manière plus large sur la stratégie immobilière de l'État, dans un contexte où le parc immobilier doit répondre aux défis de la transition écologique.

Tout d'abord, le programme 348 cible l'investissement immobilier autour de trois priorités : offrir aux services de l'État des locaux mieux adaptés à leurs missions de service public, accélérer la transition énergétique du parc immobilier de l'État et, enfin, poursuivre une logique de mutualisation des implantations immobilières, source d'économies énergétiques et budgétaires. Je me suis également intéressée à la façon concrète dont les projets ont été conduits par les porteurs de projets, c'est-à-dire les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité des préfets de département. J'ai pu, par exemple, échanger avec ces services sur les outils à leur disposition pour conduire des projets de cette ampleur. Ils m'ont ainsi fait part de l'intérêt du recours au marché global de performance, qui permet d'inscrire le contrat dans une approche par objectif et non d'en faire une succession d'étapes de travaux à réaliser.

En outre, le programme immobilier que j'ai évalué intègre des objectifs d'aménagement des espaces de travail favorables à une plus grande flexibilité, induite notamment par le développement du télétravail et le renforcement des pratiques de travail collectif. Surtout, je suis particulièrement sensible au fait que des services nouveaux sont offerts aux agents, par exemple des crèches ou des salles de sport, et qu'une meilleure mutualisation des restaurants inter-administratifs est permise, ce qui facilite la vie des agents et évite des complexités de gestion.

Je me suis rendue sur le site du chantier de construction de la cité administrative de Nantes, où j'ai pu observer l'engagement et le professionnalisme des services de l'État sur un projet exemplaire en matière environnementale. Ce projet illustre, à mon sens, ce que peut être une administration moderne, en matière tant de conditions de travail des agents que d'accueil de l'utilisateur. Je tiens en outre à insister sur le fait que le programme de rénovation des sites administratifs sera valorisé sur le long terme, si une continuité sur le volet exploitation et maintenance est assurée ensuite.

Au regard des besoins dont m'ont fait part les agents auditionnés, monsieur le ministre délégué, est-il prévu de consolider les compétences immobilières au sein de l'État, en particulier dans les services déconcentrés ?

Ce travail d'évaluation m'a aussi permis de prendre la mesure du parc immobilier de l'État. Près de 94 millions de mètres carrés sont occupés par celui-ci et ses opérateurs en France et à l'étranger, ce qui est sans équivalent parmi nos voisins européens. La gouvernance immobilière du parc de l'État se singularise aussi par sa complexité. J'ai ainsi pu constater un éclatement des budgets immobiliers. En plus du programme 348 qui finance un programme à vocation interministérielle, les dépenses immobilières sont majoritairement portées par 47 programmes budgétaires ministériels, ainsi que par le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Malgré l'existence d'un document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'État, annexé au projet de loi de finances, il reste

complexe d'avoir une vision globale de cette politique et de ses acteurs. Monsieur le ministre délégué, quel regard portez-vous sur l'éclatement des budgets en matière immobilière ?

Enfin, afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de transition environnementale, la rénovation de l'immobilier public est un levier essentiel. Les échanges avec la direction de l'immobilier de l'État et l'agence de l'immobilier de l'État ont permis d'étudier comment la stratégie immobilière de l'État se déployait en pratique dans le cadre du programme de rénovation des sites administratifs mais également de mettre en lumière certaines limites de l'organisation actuelle. Un vecteur financier dédié permettrait d'assurer une unité de mise en œuvre de la stratégie immobilière et de donner une priorité aux sujets environnementaux. Ainsi, il pourrait être utile de faire du programme 348 le programme référent afin de mener la transition environnementale des bâtiments de l'État, dans la continuité du plan de rénovation des cités administratives actuelles et, en parallèle, les projets financés par les crédits du plan de relance.

La mise en œuvre d'une stratégie immobilière d'État au service de la transition environnementale suppose une plus grande unité, en évitant la parcellisation des stratégies immobilières par ministère. Si ces derniers doivent impérativement conserver une autonomie d'action, afin de mettre en cohérence l'immobilier qu'ils occupent avec les missions qui leur sont confiées, ils devraient respecter les grandes orientations fixées au plan interministériel.

Pour conclure, monsieur le ministre délégué, en tant que représentant de l'État propriétaire, quelles sont les principales orientations que vous souhaiteriez donner à la stratégie immobilière de l'État pour les années à venir, notamment au regard de l'objectif de transition environnementale des bâtiments publics ?

Je vous rappelle mes principales recommandations : ajouter au programme 348 un indicateur de performance permettant de mesurer les économies d'énergie en cours de réalisation ; valoriser les travaux de rénovation en assurant dès leur achèvement une gestion renforcée de l'entretien maintenance, soit par la montée en compétences des équipes locales, soit par le recours à la structure spécialisée telle que l'Agence de l'immobilier de l'État ; faire du programme 348 le programme référent, afin de mener la transition environnementale des bâtiments ; engager une réflexion sur l'évolution de la gouvernance de la politique immobilière de l'État ; compléter le dispositif de labellisation des opérations immobilières, afin de l'adapter aux nouveaux enjeux de l'immobilier public.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. Merci, madame la rapporteure spéciale, pour votre travail et pour ces recommandations, particulièrement intéressantes, qui éclaireront les travaux que nous aurons à conduire avec la direction de l'immobilier de l'État – quoiqu'il n'ait pas la parole au cours de cette audition, son directeur, M. Resplandy-Bernard, est présent parmi nous et vous savez à quel point lui-même et ses équipes sont disponibles pour répondre aux demandes des parlementaires.

Quatre grandes orientations doivent être retenues pour disposer d'un parc immobilier soutenable dans un cadre budgétaire contraint. En premier lieu, la stratégie immobilière doit être conforme aux réglementations environnementales, afin que l'État soit exemplaire, et tenir compte du risque climatique et du confort des agents. En deuxième lieu, la trajectoire budgétaire doit s'inscrire sur le long terme, en donnant aux acteurs la visibilité nécessaire, au-delà des enveloppes budgétaires ponctuelles et des appels à projets. En troisième lieu, il convient de mener des actions dont l'efficacité est assurée par des stratégies

pluriannuelles à l'échelle des différents parcs immobiliers ministériels et régionaux, fondées sur un effort continu de maîtrise de la donnée. C'est tout l'enjeu de la fiabilisation de la connaissance du parc, du suivi de la consommation des fluides... En quatrième lieu, il convient de souligner l'importance de la sobriété en matière de surfaces occupées, comme instrument de la réduction de l'empreinte environnementale du parc. Sans cette sobriété, l'investissement nécessaire pour la transition environnementale ne sera pas soutenable. Ce chemin de sobriété est celui que suivent nos principaux pays partenaires et les grands opérateurs parapublics et privés.

Par ailleurs, nous ne pourrions pas faire face à ces enjeux sans réarmement au sein de l'État. En effet, nous constatons une répartition très inégale des compétences immobilières au sein des services de l'État, notamment les services déconcentrés, particulièrement depuis le retrait de la fonction maîtrise d'ouvrage des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des directions départementales des territoires (DDT). Comment renforcer les compétences en matière immobilière au sein de l'État ? Ce domaine prend un tour de plus en plus spécialisé et technologique, et pluridisciplinaire, avec des juristes, des commercialisateurs, des mainteneurs, informaticiens, énergéticiens, ce qui complexifie la tâche de recrutement ainsi que de maintien et de développement des compétences à laquelle font face les multiples employeurs de la sphère État.

Au-delà des travaux d'amélioration de l'offre de formation proposée par la DIE et le réseau des missions régionales de politique de l'immobilier de l'État, nous développons deux niveaux de réponse. Le premier est celui de l'expérimentation de l'AGILE. Deuxièmement, mandat a été donné à la DIE par le cabinet de la Première ministre d'élaborer une feuille de route pour l'attractivité des métiers de l'immobilier. Cette feuille de route des ressources humaines de l'immobilier traitera notamment des questions de formation et de renforcement des compétences immobilières au sein des services, mais aussi, plus largement, de celles liées à la gouvernance de la filière. C'est un travail en cours avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Quant à l'éclatement des budgets immobiliers, le document de politique transversale sur la politique immobilière de l'État a été très fortement amélioré et enrichi ces dernières années. Un travail très important a été conduit par la direction de l'immobilier de l'État et par la direction du budget, avec les ministères, sur les quelques derniers exercices, afin de rendre ce document plus lisible et plus stratégique. L'objectif est qu'il remplisse mieux son rôle d'information du Parlement et des autres acteurs du contrôle. Un travail interministériel est en cours pour améliorer encore ce document, par exemple en proposant des monographies par périmètre ministériel, proposant ainsi une vision synthétique et stratégique du parc. À défaut, à court terme, d'une mission budgétaire unique, il pourrait conduire à inscrire sur le seul programme 348 l'ensemble des crédits liés à la transition environnementale du parc.

En tant que représentant de l'État propriétaire, je sais que nous devons travailler sur la fiabilisation du parc, dont la connaissance est encore trop lacunaire. Les schémas de stratégie immobilière en central et en région chez les opérateurs devront être actualisés dans les meilleurs délais. Nous pouvons imaginer des mécanismes incitatifs sur le sujet, en nous concentrant à court terme sur ceux à plus fort enjeu. L'actualisation des stratégies pluriannuelles devra être l'occasion de renforcer les modalités de suivi précis des consommations d'énergie, de fluides, et d'identifier tous les outils nécessaires pour améliorer la connaissance du parc immobilier de l'État. Les secrétariats généraux des ministères, les préfets de région et le réseau de la direction de l'immobilier de l'État devront décliner une trajectoire pluriannuelle quantifiée et mesurable,

conforme à ses objectifs sur leurs périmètres respectifs. Le respect de cette trajectoire constituera l'un des objectifs individuels que nous leur assignerons.

Parallèlement à la fiabilisation, le deuxième objectif est de rationaliser le parc, en fixant un objectif de réduction des surfaces sans dégrader la qualité de vie au travail, en s'appuyant sur les nouvelles modalités de travail. À ce titre, le nouveau siège de la DIE, tant pour la rationalisation de l'espace que pour le bien-être des agents, constitue un modèle pour les différentes directions de l'État. Sur l'adaptation pour le bien-être des agents et l'évolution des locaux, un appel à projets conjoint de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et de la DIE permettra de financer sur les crédits du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) 43 projets lauréats pour transformer les espaces de travail dans les bâtiments de l'État.

Enfin, en tant que propriétaire, la quatrième orientation et priorité est de financer la transition écologique des bâtiments publics.

M. le président Éric Coquerel. Madame la rapporteure spéciale, l'idée de rédiger un rapport global sur la base d'une expérience pratique que vous connaissez bien – la cité administrative de Nantes – me semble intéressante. Par ailleurs, je ne peux que souscrire aux recommandations formulées à propos des économies d'énergie – sans doute ne serai-je pas le seul.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Madame la rapporteure spéciale, je voudrais également saluer la qualité de votre travail, dont je partage l'essentiel des conclusions, si ce n'est toutes.

Ma première remarque est relative à la libération de mètres carrés assurée par l'État, pour un total de 243 000 mètres carrés. Cela paraît assez limité : 0,4 % des 94 millions de mètres carrés... Sachant qu'il convient de rationaliser les surfaces dans une politique de « zéro artificialisation nette » (ZAN) et que le télétravail existe, comment expliquez-vous que cet effort soit réduit ? Existe-t-il des objectifs plus ambitieux que celui-là ?

Ma deuxième question concerne les éléments fournis dans le rapport Pisani-Ferry sur l'investissement que l'État devait assurer pour ses propres locaux, afin de respecter ses objectifs en matière d'émissions. Les montants sont colossaux. Un pilotage est-il prévu au niveau de la DIE en la matière ?

Ma troisième question porte sur la rationalisation de l'immobilier, plutôt contradictoire avec la volonté de disposer de services de proximité de l'État. Ce paradoxe ne milite-t-il pas pour des rapprochements dans les territoires avec des cités administratives ?

M. Benoît Mournet (RE). Je salue le travail de notre rapporteure spéciale et ses recommandations très pertinentes. Les travaux engagés permettent une meilleure efficacité du service public. De plus, cette stratégie prend à bras-le-corps le sujet de la transition écologique. Je veux saluer en particulier le déploiement à bonne marche du plan de relance, en particulier sur l'enseignement supérieur. Les retours d'expérience sur ce plan montraient toutefois que les crédits étaient assez peu déconcentrés et que parfois, un préfet de région, un préfet de département, qui pouvaient avoir une vision peut-être plus précise d'une bonne allocation des crédits, se heurtaient à un fonctionnement assez centralisé.

La situation a-t-elle évolué ces derniers mois ? Est-ce désormais un objectif de la DIE ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Le présent échange complète celui que nous avons eu à propos du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ; les deux sujets sont évidemment très liés. Je rejoins pleinement les conclusions de notre collègue rapporteure spéciale.

Nous constatons des difficultés assez récurrentes dans nos politiques publiques, c'est-à-dire un problème d'évaluation et un problème de lisibilité. Il est vraiment indispensable de disposer d'une stratégie immobilière au niveau de l'État et la DIE est un outil adapté en la matière. Toutefois, nous avons l'impression que cette stratégie est encore un peu en train de se chercher. Nous ne savons pas toujours qui fait quoi ou à qui nous attribuons telle mission. Les critères ne sont pas toujours définis.

Monsieur le ministre délégué, vous avez parlé de quatre grandes orientations à l'instant, mais nous ne disposons pas forcément, par exemple, d'indicateurs pertinents pour évaluer l'exemplarité environnementale. Il est question de trajectoire budgétaire sur le long terme, mais tout à l'heure, nous parlions du compte d'affectation spéciale, dont la Cour des comptes nous indique elle-même qu'il ne pourra pas être éternel car il ne contribue plus au désendettement. Deuxièmement, des recettes devaient être enregistrées mais, aujourd'hui, il est de plus en plus compliqué de réaliser des cessions. Vous avez évoqué les stratégies pluriannuelles également, avec une connaissance du parc, qui est lacunaire, surtout dans les territoires. Il est question de sobriété, certes, mais nous découvrons qu'environ 1 200 équipements dans les mains de la DIE sont visiblement difficiles ou très difficiles à vendre, voire quasiment invendables.

Il existe une volonté et une direction pilote, des objectifs, mais j'ai l'impression que le dispositif se cherche un petit peu. La situation va-t-elle se clarifier à long terme ?

Mme Véronique Louwagie (LR). Madame la rapporteure spéciale, je vous remercie pour cette présentation qui permet de faire un point sur le parc immobilier de l'État, ainsi que pour vos cinq recommandations. Vous avez fait état de 94 millions de mètres carrés, ajoutant que ce total était plus important que celui des autres pays. Quels sont les niveaux respectifs ? Des locaux vacants sont-ils identifiés ? Pouvez-vous revenir sur la démarche de mutualisation, sur les niveaux de partage ? Des évolutions sont-elles prévues assez rapidement ? Enfin, pouvez-vous nous donner une idée du niveau de consommation des crédits budgétaires du plan de relance ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). Merci, chère collègue Sophie Errante, pour votre excellent rapport. Je tiens d'abord à saluer la réalisation de la quasi-totalité des projets prévus initialement, même s'il faut continuer en ce sens et développer davantage de projets du même type que celui qui a été étudié. Comment la mise en place d'une unité budgétaire au niveau interministériel pourrait-elle favoriser l'accélération de la mise en œuvre d'une stratégie immobilière de l'État axée sur la transition environnementale ? Pour assurer une cohérence globale avec les orientations interministérielles et les objectifs environnementaux, faut-il opter pour une solution d'un organe centralisé unique ? Les moyens et ingénieries de l'Agence de l'immobilier de l'État sont-ils suffisants ? Quel type de ressources supplémentaires est-il nécessaire pour soutenir les administrations dans leurs réflexions stratégiques immobilières ?

M. Philippe Brun (SOC). Nous constatons que le compte d'affectation spécial ne présente qu'une très faible part des crédits de l'État consacrés à l'immobilier, moins de 5 % en autorisations d'engagements et de crédits de paiement en 2023 et à peine 10 % des moyens humains pour la politique immobilière de l'État. Quel est donc l'intérêt de disposer d'un budget spécial s'il est sous-utilisé ? Par ailleurs, deux tiers des recettes sont issus des cessions et un tiers de redevances, ce qui peut sembler préoccupant. Cela implique que le financement du compte d'affectation spéciale est soutenu majoritairement par les cessions du patrimoine immobilier de l'État. À long terme, les recettes pourraient donc se réduire de plus en plus. Que prévoit l'État pour modifier ce ratio et donner plus de poids aux redevances ?

M. François Jolivet (HOR). Madame la rapporteure spéciale, votre contribution permet d'éclairer la commission des finances sur un sujet complexe.

Monsieur le ministre délégué, pour la première fois, la Cour des comptes devait certifier les comptes de l'État français et l'une de ses réserves principales concerne son actif immobilier, notamment l'absence de suivi de sa valeur, cette dernière étant évaluée en fonction des investissements réalisés initialement, ou qui sont en cours, sans tenir compte de la valeur de l'ensemble du patrimoine. Nous avons modifié la loi organique relative aux lois de finances au cours de la précédente législature, et j'avais demandé un peu naïvement pourquoi nous n'en profitions pas pour inviter l'État à amortir son patrimoine immobilier. Il m'avait été répondu que tout n'était pas encore prêt pour le faire. Nous sommes d'ailleurs l'un des seuls États à ne pas amortir ses actifs immobiliers.

Cela dit, je me réjouis de l'ensemble des orientations qui sont prises par la direction de l'immobilier de l'État sous votre égide, monsieur le ministre délégué. En revanche, notre rapporteure expliquait que le budget de l'immobilier était éparpillé dans tous les ministères. Le pilotage de la DIE est donc singulièrement complexifié. Ainsi, le ministère de la défense souhaitant passer un marché à hauteur de 6 milliards d'euros, pour un projet qui s'appelle CEGeLOG et qui porte sur l'entretien des casernes et des logements, a dû confier à un tiers un bail à réhabilitation et un bail à construction.

Pensez-vous, monsieur le ministre délégué, que l'immobilier, par définition, est immobile ? Le fait de se lancer dans des politiques de construction très importantes pour l'État est une bonne chose à long terme, tant ce dernier a démontré qu'il n'était pas capable d'entretenir ce qu'il avait. Seriez-vous favorable à une expérimentation, afin de faire porter par des tiers ces investissements, et que ces derniers soient facteurs d'accélération ? Il serait même possible de vendre nos biens à ces tiers, afin d'enregistrer des recettes à leurs vraies valeurs et d'obtenir en contrepartie l'allocation. De fait, si la cité administrative de Nantes se reconstruit actuellement, je ne suis pas sûr que le besoin exprimé aujourd'hui sera le même dans dix ans. Or le montant en jeu est extrêmement important.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je tiens tout d'abord à souligner le travail important mené par la DIE au plan de l'immobilier.

Ce rapport porte sur le programme 348. Toutefois, comme l'indiquait Véronique Louwagie, il existe aussi un plan de relance, dont 2,7 milliards d'euros sont destinés à l'immobilier. Quelle coexistence sera-t-elle assurée entre les deux ? Le programme 348 a commencé en 2017-2018, avant la crise sanitaire, fondé sur des perspectives qui n'étaient pas celles d'aujourd'hui. Ce programme a-t-il évolué, en fonction des nouveaux modes de travail, de l'évolution de la relation à l'emploi ?

Une réflexion est-elle menée sur des investissements de l'État à plus court terme et à long terme ? Souvent, en comptabilité privée, on utilise l'amortissement par composant. Une réflexion est-elle conduite sur la façon dont il convient d'aménager l'immobilier de demain, notamment dans le cadre de la hausse des températures ? Les bâtiments sont-ils conçus dans le cadre d'investissements sur le long terme ? À court terme, une opération importante de relampage a été conduite. Quelles sont les projections à plus long terme ? Je félicite la DIE pour son travail : elle a su s'adapter et gérer à la fois le programme 348 et le plan de relance.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. Merci à toutes et à tous pour vos interventions sur ce sujet passionnant et central.

Vos questions montrent que nous nous situons à un moment de bascule. La question du court et du long terme ne peut même plus se poser car nous devons gérer des contraintes et relever des défis majeurs, comme celui de la transition écologique et énergétique. Nous savons que le parc immobilier de l'État jouera un rôle absolument central pour assurer cette transition dans notre pays et atteindre les objectifs que nous avons fixés. Dans le même temps, nous poursuivons des objectifs de réduction des déficits, dans le cadre de contraintes budgétaires réelles. L'ensemble est compatible, notamment grâce à la sobriété et à la rationalisation, qui ne s'opposent pas au confort et au bien-être des agents.

La rationalisation de l'immobilier concerne les administrations centrales et le regroupement au sein de sites multi-occupants de services déconcentrés de l'État. Il s'agit de réduire le nombre de mètres carrés par agent, afin de tenir compte de l'évolution des modes de travail, mais pas forcément de réduire de façon drastique du maillage territorial, par ailleurs complété par la multiplication des espaces France Services et des canaux de communication mis à disposition des usagers.

Les réductions de surface ne sont pas faciles à faire accepter par les ministères. En effet, il convient d'identifier des implantations adaptées et d'être capable de louer les surfaces libérées. Toutefois, nous sommes déterminés à amplifier le mouvement. Ainsi, nous avons fixé un objectif de réduction de 25 % des surfaces à un horizon de dix ans, ce qui est particulièrement ambitieux. Il s'agit de l'une des conditions pour réussir à financer la transition écologique du parc.

Par ailleurs, la DIE veille à maintenir l'enveloppe fermée de 1 milliard d'euros allouée au programme. À cet égard, un suivi fin et rapproché des projets associant l'ensemble des acteurs a été mis en place pour toutes les opérations, plus particulièrement pour les opérations majeures ou en risque calendaire ou budgétaire. Un suivi renforcé se traduit notamment par la participation de la DIE aux instances de pilotage de chaque projet, par la tenue de campagnes semestrielles de dialogue de gestion, la mise à jour des indicateurs de la politique immobilière de l'État ou la tenue régulière de revues de projet et d'arbitrage du programme 348, le tout sous la présidence du directeur immobilier de l'État.

Nous envisageons, monsieur Laqhila, que le programme 348 puisse devenir le support budgétaire privilégié pour financer les opérations de rénovation énergétique, sans toutefois remettre en cause l'existence de nombreux programmes budgétaires supportant des dépenses immobilières, du moins à court terme. Je considère que les incitations aux cessions, matérialisées par le CAS, sont utiles pour responsabiliser les ministères et accélérer la réduction du parc immobilier de l'État. Nous ne devons donc pas nous priver de ce levier incitatif.

Les ministères sont très attachés à conserver des crédits immobiliers en propre et nous n'envisageons pas, du moins à court terme, de remettre en cause les 47 programmes budgétaires qui portent ces crédits. Nous ferons cependant en sorte de mutualiser davantage les moyens. Parallèlement, après une phase d'expérimentation, nous pouvons envisager une deuxième phase de déploiement pour les moyens de l'agence AGILE, sur la valorisation des biens inutiles de l'État, en alternative à la cession.

Dans le plan de relance, 2,7 milliards d'euros de crédits de l'État étaient prévus pour la rénovation thermique des bâtiments publics. La moitié devait être consacrée à la rénovation thermique des bâtiments d'enseignement supérieur : 849 millions d'euros ont été exécutés en 2022 sur la mission *Plan de relance*. Dans le cadre du programme *Écologie* du plan de relance, 4 214 projets de rénovation énergétique des bâtiments de l'État et des opérateurs avaient été sélectionnés par Matignon lors d'une conférence nationale de l'immobilier public, le 14 décembre 2020, pour un montant de 2,7 milliards : 720 millions d'euros en CP seront consacrés à la poursuite des opérations immobilières qui ont été engagées en 2021. Pour les collectivités locales, la rénovation énergétique des bâtiments a fait l'objet d'engagements à hauteur de 650 millions d'euros pour le bloc communal et 300 millions d'euros pour le bloc départemental en 2021, soit la totalité des autorisations d'engagement. De plus, 120 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts pour 2022, en complément des 416 millions d'euros de crédits de paiement ouverts en 2021.

Le parc français est, je le crois, relativement étendu, mais son périmètre n'est pas totalement comparable à celui d'autres pays. En effet, l'État reste propriétaire des locaux des universités, par exemple. En Allemagne, le total est de 16 millions de mètres carrés pour l'État fédéral, à l'exclusion des universités. Aux États-Unis, le total est de 30 millions de mètres carrés, à l'exclusion de l'armée et des universités. Des retraitements seraient nécessaires pour faire des comparaisons. Par ailleurs, les petits locaux vacants sont identifiés mais difficiles à vendre. Une expérimentation est conduite en Auvergne Rhône-Alpes pour des valorisations alternatives, dont nous pourrons vous communiquer les résultats.

Comme vous l'a indiqué M. Brun, les recettes du CAS sont amenées à s'amenuiser à moyen terme en raison de la raréfaction des biens attractifs à la vente et des cessions exceptionnelles très rémunératrices. Dans le prolongement des recommandations de la mission lancée à la suite du deuxième comité interministériel de la transformation publique, qui invitaient notamment à une meilleure valorisation locative des biens utilisés, la DIE cherche à diversifier les ressources du CAS pour lui permettre de disposer de recettes récurrentes et adaptées au financement de projets immobiliers pluriannuels. Nous recourons plus systématiquement à des dispositifs de location de longue durée, notamment pour les biens les plus remarquables comme l'hôtel de Grenelle. Depuis trois ans, plus de 750 baux emphytéotiques et baux à construction ont ainsi été conclus. Les redevances et les loyers ont représenté un tiers des recettes totales en 2022, niveau comparable à celui de 2021, ce qui est assez majeur. Par ailleurs, nous nous efforçons de dynamiser la politique de cession par un recours aux outils numériques. Nous avons modernisé le site internet. Nous publions des annonces immobilières et nous organisons des enchères en ligne. Nous avons aussi créé une cellule dédiée à la commercialisation, qui comprend des experts issus du secteur privé. À titre d'exemple, la cession, en 2021, de l'ensemble immobilier des thermes de Vichy nous a fait perdre de l'ordre de 1,9 million d'euros de redevances annuelles. Il est difficile de dynamiser à la fois les cessions, les loyers et les redevances.

J'entends ce que dit M. Jolivet. Les difficultés existent pour maintenir et entretenir lorsque l'on a construit. Nous ne renonçons cependant pas à une politique qui intègre à la fois

des constructions et des rénovations, ne serait-ce que pour des raisons de rationalisation. Nous continuons à professionnaliser la fonction immobilière de l'État, en particulier l'entretien maintenance, avec AGILE. L'un des drames de l'immobilier de l'État est la préférence pour le neuf par rapport à la rénovation – une rénovation permet pourtant aussi d'organiser une inauguration... L'un de nos enjeux est aussi d'assurer que les conférences de labellisation des projets jouent pleinement leur rôle. À cet égard, le rôle de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) et des conférences régionales de l'immobilier public (CRIP) a vocation à être renforcé : les projets seront soumis à leur avis conforme.

L'amortissement par composant est une méthode utile mais qui apparaît comme trop complexe à ce stade. Nous souhaitons d'abord généraliser l'amortissement en 2024. Par ailleurs, les normes comptables de l'État n'autorisent pas l'approche par composant, même si nous pouvons réfléchir à des évolutions.

Je suis toujours ouvert à des expérimentations, notamment sur le tiers financement ou le tiers investissement. La DIE lancera un groupe de travail prochainement sur ce sujet. Nous vous solliciterons, si vous le souhaitez.

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale. Le sujet est complexe puisqu'il renvoie à des hommes et des femmes qui travaillent dans des lieux qu'il faut repenser. Les 240 000 mètres carrés ne semblent pas énormes mais ils ne renvoient qu'à 37 projets. Il convient donc d'associer les mètres carrés à chacun des projets. Ces derniers doivent s'intégrer dans des plans locaux d'urbanisme et, parfois, des modifications sont nécessaires. Le temps administratif et de nos organisations complexifie la démarche. Je suis très heureuse, monsieur le ministre délégué, que vous puissiez annoncer ces bonnes nouvelles lors d'un groupe de travail auquel je suis très favorable. Nous participerons tous avec un grand plaisir.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale.

*

* *

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

Réunion du mardi 30 mai 2023 à 21 heures

Présents. - M. Philippe Brun, M. Frédéric Cabrolier, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Dominique Da Silva, M. Fabien Di Filippo, Mme Stella Dupont, Mme Sophie Errante, M. Luc Geismar, Mme Perrine Goulet, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, M. Pascal Lecamp, Mme Charlotte Leduc, M. Mathieu Lefèvre, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, M. Benoit Mournet, Mme Christine Pires Beaune

Excusés. - M. Karim Ben Cheikh, Mme Marina Ferrari, M. Joël Giraud, Mme Karine Lebon

Assistait également à la réunion. - M. Louis Margueritte