L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » et « Transformation et fonction publiques » CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Projet de loi de finances pour 2027

La mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » verrait ses crédits globalement stabilisés en 2027, à **11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une diminution de 0,5 % en AE et une progression de 0,6 % en CP par rapport à 2026. Compte tenu de l'inflation, les crédits diminueraient toutefois de 1,2 % en volume en CP. **Cette stabilité globale masque des évolutions contrastées**, entre la poursuite des réductions d'effectifs à la direction générale des finances publiques (DGFiP) et le renforcement des moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), notamment dans le cadre du plan « Douane 2030 ».

La mission « Transformation et fonction publique », réduite à peu de choses (**327,1 millions d'euros en AE et à 516,3 millions d'euros en CP**) devrait faire l'objet d'une réflexion sur son avenir. En effet, l'échec du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) ne rend pas moins nécessaire la modernisation de l'État. En outre, la création d'une foncière de l'État interroge sur le maintien d'un programme budgétaire dédié aux investissements immobiliers.

Enfin, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui illustre **les limites de la politique immobilière de l'État**, pourrait lui-même évoluer avec la création de la foncière de l'État.



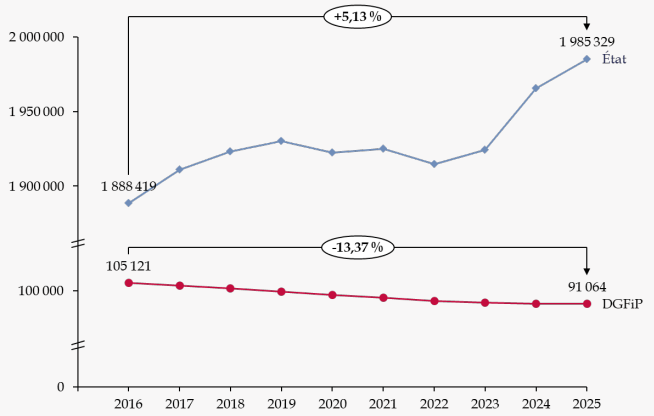
I. Narcotrafic, cyberattaques et fraude liée au commerce en ligne : l'urgence de moderniser les moyens de la DGFiP et de la douane pour faire face aux nouveaux défis

A. La DGFiP est confrontée aux limites des réductions d'effectifs et aux fragilités de sa modernisation numérique

1. Dans un contexte de poursuite des réductions d'effectifs il est nécessaire de préserver la proximité du service public et les conditions de travail des agents

La DGFiP a largement contribué aux efforts de maîtrise des emplois publics au cours de la dernière décennie. Entre 2015 et 2025, près de 16 910 emplois ont été supprimés, soit l'équivalent de 40 % des départs à la retraite enregistrés sur cette période. Cette contribution apparaît d'autant plus importante que l'évolution des effectifs de la DGFiP contraste nettement avec celle de l'ensemble de l'État.

Évolution des effectifs de la DGFiP et de l'ensemble de l'État entre 2016 et 2025 (en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat

Les réductions d'effectifs se poursuivraient en 2027, avec 176 suppressions nettes d'emplois, après 550 suppressions prévues en 2026.

Les rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que les **grandes réformes structurelles ayant permis de dégager d'importants gains de productivité**, notamment le prélèvement à la source, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la dématérialisation des procédures, **ont désormais produit une large partie de leurs effets.**

Les marges dont dispose la DGFiP pour poursuivre les réductions de ses effectifs sans affecter le fonctionnement des services apparaissent dès lors de plus en plus limitées.

Les rapporteurs spéciaux alertent sur les limites de la poursuite des suppressions d'effectifs et sur le risque que cette trajectoire compromette **la qualité du service rendu aux usagers**, notamment dans les territoires ruraux **où la fermeture de nombreuses trésoreries a pu fragiliser l'accompagnement des collectivités territoriales**. Ils soulignent également la nécessité de préserver les conditions de travail des agents, dans un contexte social particulièrement préoccupant, marqué par une vague de suicides à la DGFiP.

2. Les retards des projets informatiques et les cyberattaques de 2026 révèlent les fragilités de la modernisation numérique de la DGFiP

La modernisation numérique de la DGFiP continue de se heurter à d'importantes difficultés de maîtrise des coûts et des délais. Les huit grands projets informatiques suivis dans le panorama des grands projets numériques de l'État présentent désormais un coût total

de **763,4 millions d'euros**, contre **585,8 millions d'euros initialement prévus**, soit une augmentation de 30 %. Leur durée prévisionnelle de réalisation s'est également allongée de 34 %.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la DGFiP doit poursuivre la résorption de sa dette technique et renforcer la sécurité de ses systèmes d'information. **Les cyberattaques survenues en 2026 ont rendu particulièrement pressante cette nécessité**, comme l'ont montré les travaux de contrôle engagés par le président et le rapporteur général de la commission des finances à la suite des vols de données fiscales intervenus cet été.

Les travaux de contrôle de la commission des finances sur les cyberattaques ayant affecté la DGFiP à l'été 2026

À la suite des incidents de cybersécurité ayant affecté la DGFiP à l'été 2026, le président et le rapporteur général de la commission des finances ont engagé des travaux de contrôle en application de **l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).**

Deux intrusions dans l'application « e-contact », survenues en juin et juillet 2026, ont permis à un assaillant utilisant des identifiants d'agents compromis d'accéder aux données fiscales de près de **350 000 particuliers et 250 000 professionnels**.

Les travaux de contrôle de la commission des finances ont notamment révélé que, si les accès frauduleux avaient été rapidement interrompus, les vérifications réalisées n'avaient pas permis d'identifier les extractions de données. **La DGFiP n'a ainsi découvert ces vols que le 12 août 2026, à la suite de leur revendication par l'assaillant.**

La commission a également mis en évidence **plusieurs insuffisances dans la sécurisation des accès**, notamment l'absence de mécanisme de double authentification sur certains canaux et des dispositifs de détection des extractions anormales de données insuffisants.

Source : travaux de contrôle de la commission des finances

Ces conclusions contrastent avec la communication initiale du Gouvernement. Dans un communiqué du 14 août 2026, le ministère de l'économie avait attribué l'absence de détection des vols de données à la « sophistication de l'attaque ». Or, les travaux de la commission des finances, confirmés par l'audit de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), établit que **la compromission ne résultait pas d'une attaque sophistiquée, mais bien de l'exploitation de faiblesses dans la gestion des identités, l'architecture des systèmes et les dispositifs de détection.**

> ***Les cyberattaques de l'été 2026 ont mis en lumière de graves insuffisances dans la sécurisation des données fiscales des Français***
>
> ***Florence Blatrix Contat et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux***

En réaction à ces incidents, la DGFiP prévoit un effort budgétaire supplémentaire de 30 millions d'euros en faveur de la cybersécurité et le renforcement de ses équipes spécialisées de 60 emplois. Ces renforts, engagés dès 2026 par des redéploiements internes, se poursuivront en 2027 dans le cadre du schéma d'emplois négatif de la DGFiP. **Ils ne correspondent donc pas à des créations nettes d'emplois supplémentaires.**

Les rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que **ces moyens supplémentaires ne sauraient constituer, à eux seuls, une réponse suffisante.** Ils doivent s'accompagner d'une meilleure maîtrise des accès aux applications et d'un renforcement de la coopération interministérielle en matière de sécurité informatique.

3. Des progrès apparents dans la lutte contre la fraude fiscale qui doivent être nuancés

Les résultats du contrôle fiscal ont légèrement progressé en 2025, avec **17,1 milliards d'euros de droits et pénalités notifiés, soit une hausse de 2,8 % par rapport à 2024**. Les montants effectivement encaissés demeurent toutefois quasiment stables, **à 11,4 milliards d'euros (- 0,6 %).**

13,8 %

des droits et pénalités mis en recouvrement en 2023 provenaient des contrôles issus du *data mining*, **alors que ceux-ci représentaient 44 % de l'ensemble des contrôles fiscaux.**

Source : *Cour des comptes, La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025.*

Cette évolution s'accompagne d'un **recours croissant au traitement de données de masse (*data mining*) pour cibler les contrôles fiscaux, dont l'efficacité reste toutefois difficile à apprécier.**

Comme l'a relevé la Cour des comptes, les contrôles programmés à l'aide du *data mining* portent généralement sur des enjeux financiers moins importants que ceux sélectionnés par les méthodes traditionnelles. **Les gains de productivité associés à ces outils demeurent insuffisamment évalués.**

Les rapporteurs spéciaux regrettent, à cet égard, **la suppression dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2027 des indicateurs permettant de suivre leur utilisation**. Ils appellent à leur substituer des indicateurs mesurant plus directement la pertinence des contrôles et les gains de productivité obtenus. Il est nécessaire de progresser dans l'estimation de l'écart fiscal, indispensable à une évaluation rigoureuse de la lutte contre la fraude.

B. Face à l'intensification des trafics et à l'essor du commerce en ligne, le plan « Douane 2030 » devra faire la preuve de son efficacité

1. Des moyens de contrôle aujourd'hui insuffisants face à la montée en puissance des organisations criminelles

La montée en puissance des organisations criminelles et la sophistication de leurs modes opératoires mettent en évidence les insuffisances des moyens de contrôle de la douane. Dans son rapport de mai 2024, la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic avait notamment dénoncé **le sous-équipement des services douaniers, particulièrement dans les infrastructures portuaires, où transitent des volumes considérables de marchandises**.

Présenté en juillet 2026, le plan « Douane 2030 » prévoit un renforcement des capacités opérationnelles de la DGDDI, avec notamment **le déploiement de 25 scanners fixes et mobiles supplémentaires entre 2027 et 2030** et la modernisation des moyens aéromaritimes. Le PLF pour 2027 prévoit **également 200 créations nettes d'emplois** et 90,8 millions d'euros de dépenses d'investissement en CP, en hausse de 5,4 % en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement (AE) d'investissement diminueraient toutefois de 50,3 %, pour s'établir à 56,7 millions d'euros.

Dès 2027, les investissements devraient notamment permettre **l'achèvement de l'installation d'un scanner fixe dans le Grand port maritime de Marseille et le déploiement de scanners mobiles haute énergie** dans les ports de Fort-de-France, de Jarry en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et à Sète. Le déploiement effectif de ces équipements outre-mer doit constituer une priorité, compte tenu de l'exposition particulière de ces territoires au narcotrafic.

Le renouvellement des moyens aéromaritimes doit également se poursuivre, alors que **la disponibilité opérationnelle des moyens maritimes de la douane s'est dégradée, passant de 87,3 % en 2024 à 79,5 % en 2025.**

Si les rapporteurs spéciaux accueillent favorablement ces orientations, ils soulignent que le déploiement des nouveaux équipements ne saurait constituer, à lui seul, une garantie d'efficacité. Ils relèvent que **les ambitions du plan « Douane 2030 » ne trouvent encore qu'une traduction budgétaire partielle en 2027**, **les AE consacrées aux investissements diminuant de moitié.** Il conviendra de s'assurer que les engagements annoncés se concrétisent au cours des prochaines années. Les rapporteurs spéciaux regrettent également que **le Gouvernement n'ait pas présenté de programmation financière pluriannuelle détaillée des investissements prévus dans le cadre de ce plan.**

2. L'explosion du commerce en ligne met également à l'épreuve les capacités de contrôle de la douane

L'essor du commerce électronique constitue également un défi majeur pour la douane. Entre 2023 et 2025, le nombre d'articles faisant l'objet de déclarations relatives aux envois de faible valeur a plus que doublé, passant de 410,6 à 828,2 millions. Cette massification rend impossible un contrôle physique systématique et renforce la nécessité d'améliorer le ciblage des envois à risque.

L'ampleur de ces flux rend impossible un contrôle physique systématique des marchandises importées, alors que les envois peuvent contenir des produits contrefaits ou ne respectant pas les normes européennes.

Comparaison du nombre de déclarations H7 (« petits colis ») en France entre 2025 et 2026



Source : DGDDI

L'amélioration des capacités de ciblage et des équipements de détection apparaît dès lors indispensable pour identifier les envois présentant les risques les plus élevés.

C'est notamment pour contribuer au renforcement des moyens de contrôle de la douane face à ces flux que la taxe française sur les « petits colis » a été instaurée en mars 2026. Son application, jusqu'en juin 2026, a toutefois mis en évidence **les limites d'une réponse strictement nationale à l'essor du commerce électronique**.

Elle a entraîné une **diminution de l'ordre de 92 %** du nombre de déclarations douanières concernées en France.

Selon la DGDDI, cette baisse résulte principalement du déplacement des opérations de dédouanement vers d'autres États membres, notamment la Belgique, permettant aux opérateurs d'éviter le paiement de la taxe française.

Cette réorganisation des circuits logistiques a considérablement réduit le rendement du dispositif. Alors que la DGDDI estimait initialement les recettes de la taxe à 500 millions d'euros pour la période de mars à octobre 2026, **seuls 4,5 millions d'euros ont été effectivement recouvrés au cours de ses quatre mois d'application**, contre 250 millions d'euros attendus à proportion de cette durée. L'instauration, à compter du 1er juillet 2026, d'un droit de douane forfaitaire européen sur les envois de faible valeur a permis d'harmoniser les conditions de taxation et s'est accompagnée d'une reprise partielle des flux de dédouanement en France.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **l'expérience française démontre la nécessité d'une réponse harmonisée à l'échelle européenne**, mieux adaptée au fonctionnement du marché intérieur.

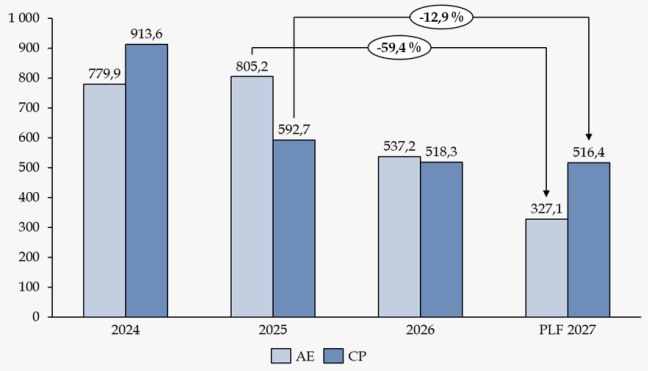
II. Une nécessaire réflexion sur la mission « Transformation et fonction publique » face à la baisse des moyens

A. Une très forte réduction des crédits lié à l'achèvement des rénovations immobilières

Les crédits de la mission s'établiraient à **327,1 millions d'euros en AE et à 516,3 millions d'euros en CP**.

La diminution des crédits de la mission (– 39,1 en AE et – 0,41 % en CP) est due à **l'achèvement de la quasi-totalité des chantiers de rénovation** de 36 cités administratives.

Évolution des crédits de la mission (M€)



Source : commission des finances du Sénat

En l'absence de nouveaux chantiers à lancer, les AE sur le programme de rénovation immobilières sont très faibles (57,1 millions d'euros). Le niveau relativement élevé des CP sur ce programme (237 millions d'euros) résulte principalement des restes à payer.

B. Le bilan du FTAP illustre l'échec de la modernisation de l'État sous la dernière mandature

Les crédits dédiés au fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), sont également en forte diminution, de **100 % en AE et de 94,6 % en CP**, correspondant à une enveloppe de seulement 1 millions d'euros en CP, qui traduit l'extinction du FTAP : le reliquat de CP servira exclusivement à honorer des restes à payer.

Alors que les 149 projets financés par le FTAP depuis sa création sont désormais achevés, son bilan apparaît très décevant et est même qualifié **« *d'insaisissable* »** par la Cour des comptes. De fait, les économies attendues se sont véritablement effondrées au fur et à mesure que le programme d'investissement avançait, passant **de plus de 2 milliards d'euros à 584 millions d'euros**.

Évolution des dépenses et des économies attendues au titre du FTAP

(en millions d'euros)

	Prévision	Révision	Réalisé
Dépenses	880	860	738
Économies	2 060	818	584
Gain final	1 180	- 42	- 154

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, l'équilibre financier global du FTAP est passé de fortement bénéficiaire, en prévision, lors de son lancement, à **clairement déficitaire lorsqu'on se réfère à ses résultats**.

C. La fonction publique : un enjeu majeur qui dépasse de loin le programme éponyme

La masse salariale de la fonction publique s'est établie à 362,1 milliards d'euros en 2024, représentant **21,7 % des dépenses publiques totales** – elle a progressé de 89,5 milliards d'euros depuis 2012.

17,4 milliards

C'est l'effort, en euros, qui devrait porter sur la masse salariale de la fonction publique si elle était mise à contribution selon son poids dans les dépenses publiques

Source : Cour des comptes

Dans l'objectif de redressement des comptes publics, la Cour recommande à cette fin de fixer une trajectoire salariale pluriannuelle pour les agents publics et **d'envisager divers scénarios de contribution combinant des efforts sur les effectifs et les rémunérations**

Aussi, le rapporteur spécial Albéric de Montgolfier propose, par ses **amendements FINC.1, FINC.2, FINC.3, FINC.4, FINC.5 et FINC.6**, de prendre diverses mesures de nature à modérer la progression de la masse salariale de la fonction publique.

III. Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » symbolise les limites de la politique immobilière de l'État

Pour 2027, les prévisions de recettes du CAS, d'un montant total **de 300 millions d'euros**, permettraient de couvrir ses dépenses, de 240 millions d'euros en AE et de 197 millions d'euros en CP. **Le CAS afficherait en 2027 un solde positif de 103 millions d'euros**, après un déficit de 45,5 millions d'euros en 2026.

Au 31 décembre 2024, l'État et ses établissements publics occupaient un patrimoine immobilier de 96,8 millions de mètres carrés de surface bâtie (« surface utile brute »), dont 22,9 millions de mètres carrés de bureaux, 18,6 millions de mètres carrés de logements et 20,1 millions de mètres carrés pour les établissements d'enseignement, ainsi que 31 081 terrains non bâtis.

À l'évidence, les moyens du CAS pour impulser la politique immobilière de l'État sont très limités au regard de l'étendue du parc immobilier concerné.

La création d'une **foncière de l'État**, votée en juillet 2026 et dont le pilote démarrera début 2027, vise à réformer cette politique, en incitant des ministères à la rationalisation, à la mutualisation et à la rénovation de leurs bâtiments par le versement de loyers payés par les occupants. **Le modèle économique de cette foncière est toutefois encore à construire**, et il conviendra de suivre de près la mise en œuvre de cette réforme afin de s'assurer qu'elle n'est ni dévoyée, ni inopérante.

Réunie le 4 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » tels que modifiés par quatre amendements de crédits du rapporteur spécial, Albéric de Montgolfier, minorant ses crédits de 812 millions d'euros. Ceux-ci tendent notamment à tirer les conséquences de l'adoption par la commission de deux amendements proposés par le même auteur et portant articles additionnels rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » après l'article 82. Enfin, la commission des finances a proposé l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

POUR EN SAVOIR PLUS

La note de présentation de la mission



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Albéric DE MONTGOLFIER
Rapporteur spécial
Eure-et-Loir
Les Républicains



Florence BLATRIX CONTAT
Rapporteure spéciale
Ain
Socialiste, Écologiste et Républicain

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr