N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2026

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de **loi** *de* **finances**, *considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour* **2027**,

Par Mme Christine LAVARDE,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE LES FRAUDES

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

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

Rapporteur spécial et Rapporteure spéciale :
M. Albéric de MONTGOLFIER et Mme Florence BLATRIX CONTAT

(1) Cette commission est composée de : M. Thierry Cozic*, président ;* Mme Christine Lavarde*, rapporteur général ;* MM. Jean-François Husson, Michel Canévet, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Pascal Savoldelli, Raphaël Daubet, Jean-Baptiste Lemoyne, Grégory Blanc, Emmanuel Capus, Christopher Szczurek, Albéric de Montgolfier, Mme Nathalie Goulet, M. Bruno Belin*, vice-présidents ;* Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Vincent Delahaye, Mmes Frédérique Espagnac, Sophie Primas*, secrétaires ;* MM. Rodolphe Alexandre, Gabriel Amard, Pierre Barros, Arnaud Bazin, Pierre Boileau, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mmes Maryse Carrère, Marie-Claire Carrère-Gée, Karine Daniel, M. Bernard Delcros, Mme Edwige Diaz, MM. Thomas Dossus, Daniel Fargeot, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Édouard Fritch, Daniel Gibbs, Jacques Grosperrin, Jean-Raymond Hugonet, Antoine Lefèvre, Victorin Lurel, Alain Marc, Jean-Marie Mizzon, Alexandre Ouizille, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Stéphane Sautarel, Simon Uzenat, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (**17**ème législ.) : **3210**, **3279**, **3291** rect., **3337** rect., **3340**, **3344**, **3392**, **3394**, **3400**, **3422** et T.A. **362**

Sénat : **155** et **156** à **162** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL..... 7

PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE LES FRAUDES »

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE LES FRAUDES » VOIT SES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS.....21

A. LA POURSUITE D'UNE TRAJECTOIRE DE MODÉRATION DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....21

B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS DE LA MISSION.....22
1. Une stabilisation des dépenses de personnel qui masque des mouvements d'effectifs divergents 23
2. Des trajectoires de dépenses hors titre 2 variables selon les programmes 25

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....28

A. LES EFFORTS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP ATTEIGNENT PROGRESSIVEMENT LEURS LIMITES 28
1. Une administration qui a déjà largement contribué à la maîtrise des emplois publics ces dernières années 28
2. La poursuite de la rationalisation des effectifs ne doit se faire ni au détriment de l'accès au service public ni des conditions de travail des agents.....30

B. LES RETARDS, LES SURCOÛTS ET LES INCIDENTS DE CYBERSÉCURITÉ RÉVÈLENT LES FRAGILITÉS DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE LA DGFIP 31
1. Le déploiement des grands projets informatiques se poursuit, malgré des retards et des surcoûts importants.....31
2. Les cyberattaques survenues en 2026 rendent d'autant plus nécessaires la résorption de la dette technique et le renforcement de la sécurité des systèmes d'information de la DGFiP 35

C. LES PROGRÈS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DOIVENT ÊTRES NUANCÉS.....38

D. FACE À L'INTENSIFICATION DES TRAFICS ET À L'ESSOR DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE, LE PLAN « DOUANE 2030 » DEVRA FAIRE LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ.....41
1. Le plan « Douane 2030 » prévoit un renforcement des moyens de contrôle face à l'intensification des trafics.....41
2. L'essor du commerce électronique constitue également un défi majeur justifiant de renforcer les capacités de contrôle de la douane 45

DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

I. UNE BAISSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2027, DANS LA CONTINUITÉ DE L'ÉVOLUTION INITIÉE EN 2025 49

A. LES MOYENS DE LA MISSION CONTINUENT LEUR DIMINUTION AMORCÉE EN 2025 50

B. MALGRÉ LA RÉSORPTION DES CRÉDITS, UNE CONTRIBUTION LIMITÉE DE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS 52

II. FACE À LA DIMINUTION MASSIVE DES MOYENS DE LA MISSION, UNE RÉFLEXION SUR SON AVENIR DANS LE CADRE DE LA PROCHAINE MANDATURE EST INDISPENSABLE 55

A. AVEC L'ACHÈVEMENT DES PROGRAMME DE RÉNOVATION DES BÂTIMENTS PUBLICS, UNE TRAJECTOIRE INCERTAINE DU PROGRAMME RELATIF AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES 55

1. L'année 2026 a été marquée par l'achèvement du programme de rénovation des cités administratives 55

2. Les actions « Résilience » sont désormais aboutie, avec un bilan positif 56

3. Avec la création d'une foncière de l'État, la pérennité d'un programme de rénovation immobilière est mise en question 57

B. LE BILAN MITIGÉ DU FTAP, DONT L'EXTINCTION EXPLIQUE LA BAISSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DOIT ÊTRE PORTEUR D'ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR 58

1. L'extinction du FTAP explique la forte baisse des crédits dédiés à la transformation publique 58

2. Le bilan contrasté du FTAP doit être porteur d'enseignements, à l'avenir, pour mener la modernisation de l'État 61

C. LA FONCTION PUBLIQUE : UNE PRÉVISION À RAPPROCHER DE L'EXÉCUTION, DES GISEMENTS D'EFFICIENCE SUR LA FORMATION 63

1. Une prévision de dépense stable sur le programme 148, qui pourrait néanmoins être rationnalisée 63

2. La fonction publique constitue un enjeu majeur qui dépasse de loin le programme 148 64

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

I. UNE HAUSSE PRUDENTE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ENTRE 2026 ET 2027 67

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POURSUIT UN OBJECTIF DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT 67

B. UNE MODESTE PROGRESSION DES RECETTES DU CAS QUI TÉMOIGNE DE L'ATTEINTE D'UN « SOCLE » SELON L'ADMINISTRATION....69
1. Des produits de cession sans perspective de hausse à moyen-terme du fait de la raréfaction des biens cessibles....69
2. Les recettes d'occupation : une manne sous-exploitée mais qui peine à prendre de l'ampleur....71

C. DES DÉPENSES RECENTRÉES SUR L'ENTRETIEN COURANT AU DÉTRIMENT DU GROS ŒUVRE....72

II. L'AVENIR DU CAS, DONT L'EFFICACITÉ MONTRE SES LIMITES, DÉPEND DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE FONCIÈRE DE L'ÉTAT....74

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT, INCARNÉE PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, MONTRE AUJOURD'HUI SES LIMITES....74
1. Le CAS est sous-dimensionné par rapport à l'ampleur du patrimoine immobilier de l'État....74
2. Un CAS constamment contourné....75

B. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT, QUI VISE À RÉPONDRE AUX INSUFFISANCES DU CAS, DOIT ENCORE TENIR SES PROMESSES....78
1. La création de la foncière de l'État devrait se traduire par le versement de loyers par les administrations occupantes....78
2. Un modèle économique encore à construire pour la foncière de l'État....78

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS....81

- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82* **Alignement partiel de l'indemnisation des temps partiels thérapeutiques avec celles s'appliquant aux congés de maladie ordinaire**....81
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82* **Alignement des jours de carence des fonctionnaires d'État sur celui des salariés du secteur privé pour l'indemnisation des congés ordinaires pour maladie**....85

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE....93

EXAMEN EN COMMISSION....95

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES....107

LA LOI EN CONSTRUCTION....109

L'ESSENTIEL

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.

II. 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

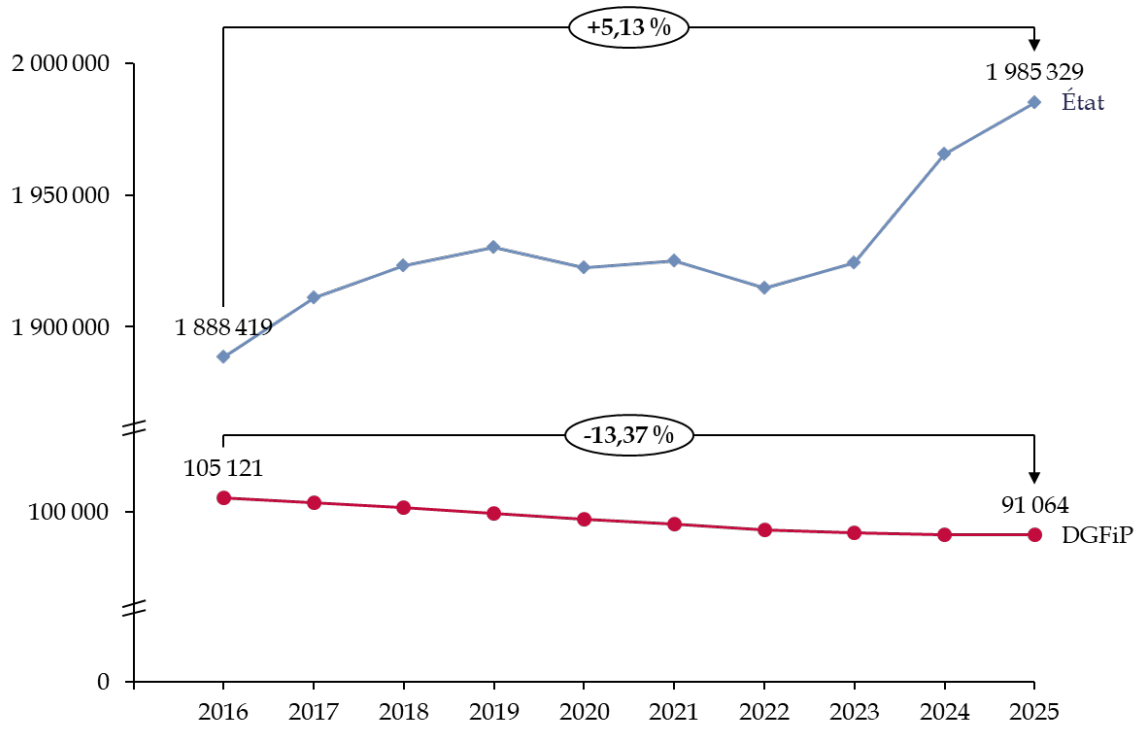
La DGFiP a largement contribué aux efforts de maîtrise des emplois publics au cours de la dernière décennie. Entre 2015 et 2025, près de 16 910 emplois ont été supprimés, soit l'équivalent de 40 % des départs à la retraite enregistrés sur cette période. Cette contribution apparaît d'autant plus importante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

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.**

Évolution comparée des effectifs de la DGFiP et de l'ensemble de l'État entre 2016 et 2025

(en ETPT)



Sources : commission des finances d'après la documentation budgétaire

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.**

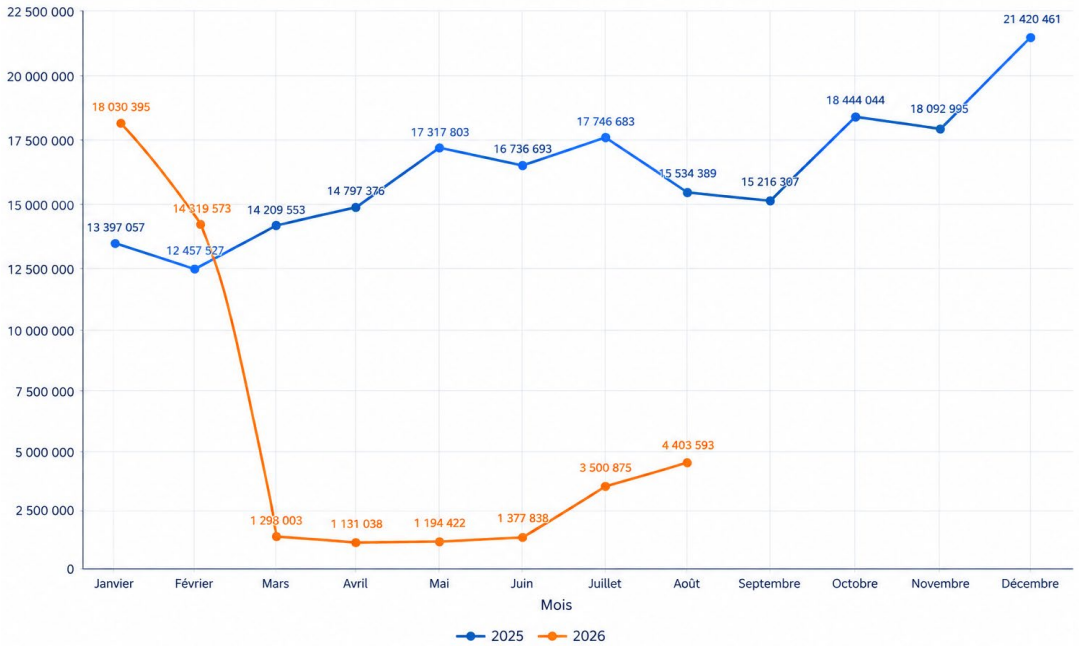
Si les rapporteurs spéciaux accueillent favorablement ces orientations, ils soulignent que le déploiement des nouveaux équipements ne saurait constituer, à lui seul, une garantie d'efficacité. Ils relèvent que **les ambitions du plan « Douane 2030 » ne trouvent encore qu'une traduction budgétaire partielle 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 : réponses de la DGDDI au questionnaire budgétaire

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**.

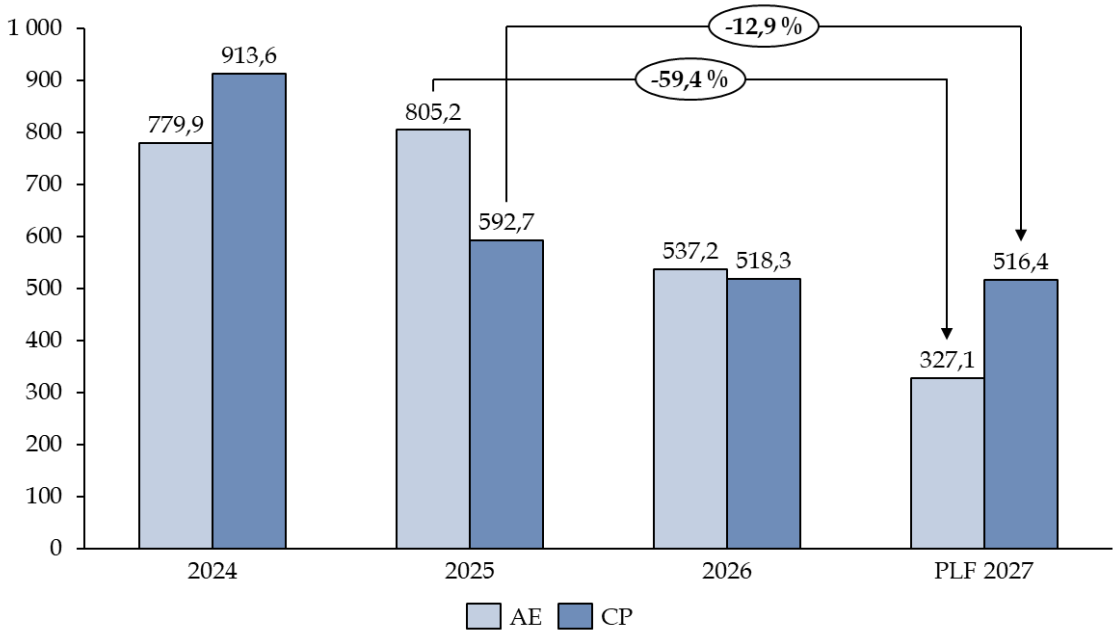
La diminution des crédits de la mission (– 39,1 en AE et – 0,41 % en CP) est due à **l'achèvement de la quasi-totalité des chantiers de rénovation** de 36 cités administratives.

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.

Évolution des crédits de la mission depuis 2024 en AE et en CP

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

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.

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.

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

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.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial et la rapporteure spéciale avaient reçu 100 % des réponses pour les missions « Gestion des finances publiques » et « Transformation et fonction publiques » ainsi que pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

PREMIÈRE PARTIE
LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE LES FRAUDES »

La mission « **Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes** », placée sous l'autorité des ministères économiques et financiers, porte l'essentiel des crédits consacrés à la gestion des finances publiques, au contrôle et au recouvrement des recettes de l'État, ainsi qu'à la lutte contre les fraudes fiscales et douanières. La mission change d'intitulé en 2027, afin de mettre davantage en **évidence la place occupée par la lutte contre les fraudes dans l'activité des administrations qui la composent**.

Dotée de **11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 11,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2027, la mission se compose toujours de trois programmes.

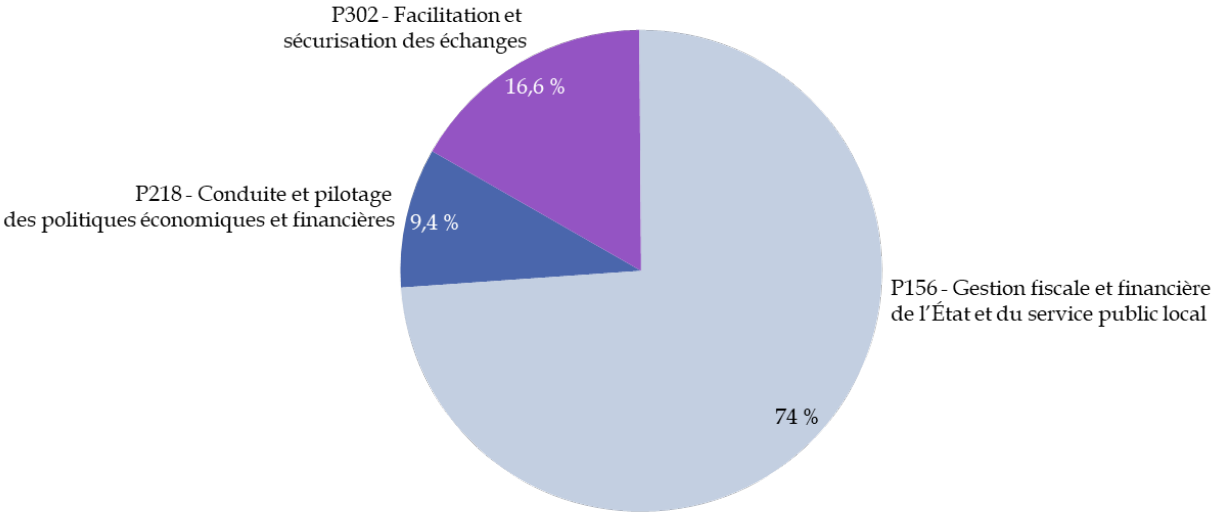
- les **programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** et **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** constituent les deux programmes opérationnels de la mission. Ils portent les crédits des deux grandes directions de réseau que sont la **direction générale des finances publiques (DGFiP)** et la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**. Le **programme 156** représente à lui seul près de **74 % des CP de la mission**, contre près de **17 % pour le programme 302** ;

- le **programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** porte les crédits du **secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique**, ainsi que d'une pluralité de structures[1]. Le secrétariat général n'interfère pas avec ces entités et n'agit pas à leur égard comme un donneur d'ordres. Il joue un rôle de fonction support et budgétaire, son objectif étant de permettre aux administrations du ministère, dans un contexte de ressources contraintes, de disposer des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

[1] *Il s'agit notamment des crédits de la direction du budget (DB), de la direction des achats de l'État (DAE), de la direction des affaires juridiques (DAJ), des cabinets des ministres et secrétaires d'État, de l'inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFI), de l'autorité nationale des jeux (ANJ), de l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), de l'agence française anti-corruption (AFA), de la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (TRACFIN), de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf), du service commun des laboratoires (SCL), des structures de médiation, de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (CCOP), de la mission France Recouvrement ainsi que du secrétariat général au Plan de relance (SGPR).*

Répartition des crédits de la mission
« Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » en 2027

(en pourcentage et en millions d'euros, en CP)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LUTTE CONTRE LES FRAUDES » VOIT SES CRÉDITS GLOBALEMENT STABILISÉS

A. LA POURSUITE D'UNE TRAJECTOIRE DE MODÉRATION DES CRÉDITS DANS UN CONTEXTE DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Les **crédits demandés pour l'année 2027** sur la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » s'élèvent à **11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **11,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une **diminution de 0,5 % en AE** et une **augmentation de 0,6 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026.

Cette relative stabilité des crédits traduit toutefois des évolutions contrastées entre les trois programmes de la mission. Les crédits de la DGFiP diminuent de **73,2 millions d'euros en AE (- 0,9 %)** et de **7,8 millions d'euros en CP (- 0,1 %)**. Ceux de la douane augmentent de **35,7 millions d'euros en AE (+ 1,9 %)** et de **26,8 millions d'euros en CP (+ 1,5 %)**, notamment dans le contexte du lancement du plan « Douane 2030 ». Enfin, les crédits du **programme 218 diminuent de 18,7 millions d'euros en AE (- 1,8 %)**, mais augmentent de 47,8 millions d'euros en CP (+ 4,8 %), notamment sous l'effet **de changements de périmètre et de l'évolution des dépenses de personnel**.

Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » depuis 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

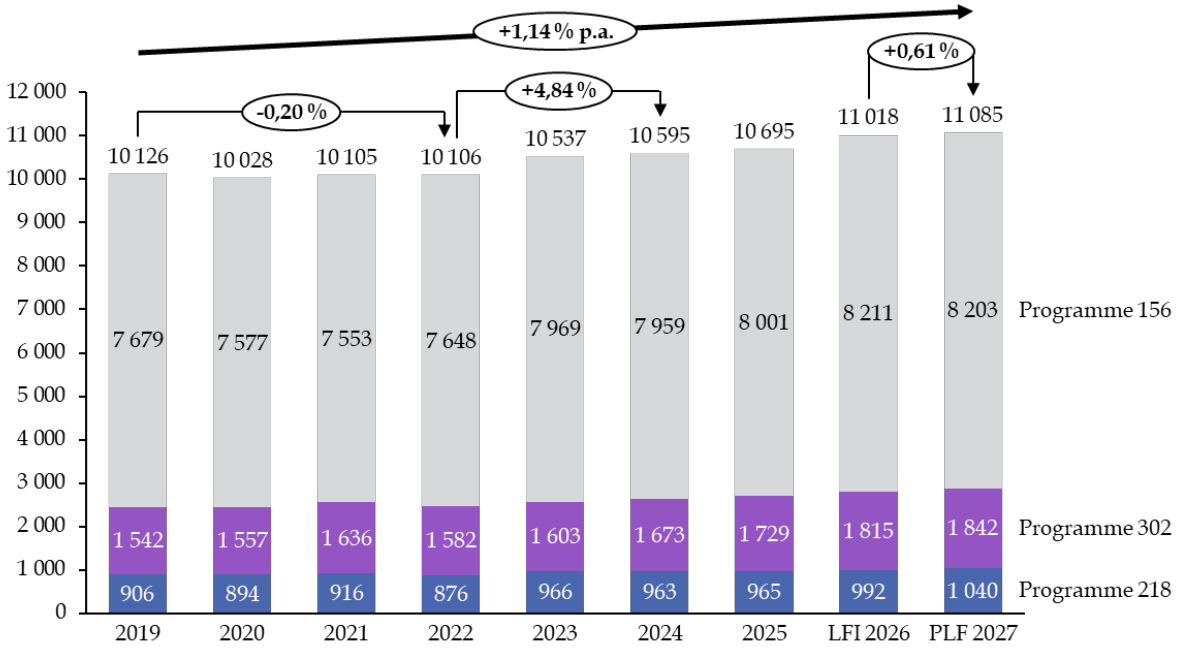
		Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027	Évolution 2027/2026 (en absolu)	Évolution 2027/2026 (en %)
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	*AE*	8 025,2	8 281	8 207,8	*- 73,2*	- 0,9 %
	CP	8 001,3	8 211,1	8 203,3	*- 7,8*	- 0,1 %
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	*AE*	966,2	1 040,4	1 021,6	*- 18,7*	- 1,8 %
	CP	964,9	992	1 039,8	*+ 47,8*	+ 4,8 %
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	*AE*	1 771,4	1 833,5	1 869,2	*+ 35,7*	+ 1,9 %
	CP	1 728,8	1 814,8	1 841,5	*+ 26,8*	+ 1,5 %
Total	*AE*	**10 762,8**	**11 154,8**	**11 098,6**	***- 56,2***	**- 0,5 %**
	CP	**10 695,1**	**11 017,9**	**11 084,7**	***+ 66,8***	**+ 0,6 %**

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Les crédits demandés pour 2027 traduisent donc la prolongation des efforts de maîtrise budgétaire engagés au cours des exercices précédents sur cette mission. Après une période marquée par une progression des dépenses entre 2022 et 2024, le budget de la mission apparaît désormais globalement stabilisé en valeur. **Compte tenu de l'inflation anticipée par le Gouvernement, qui s'élève à 1,8 %, les crédits diminueraient de 1,2 % en volume en 2027.**

Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » depuis 2019

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

La trajectoire pluriannuelle indicative présentée dans le projet annuel de performances (PAP) **confirme la volonté du Gouvernement de faire contribuer la mission au redressement des finances publiques dans les prochaines années**. Les CP diminueraient légèrement en 2028 (- 0,2 %), avant de progresser de 0,3 % en 2029.

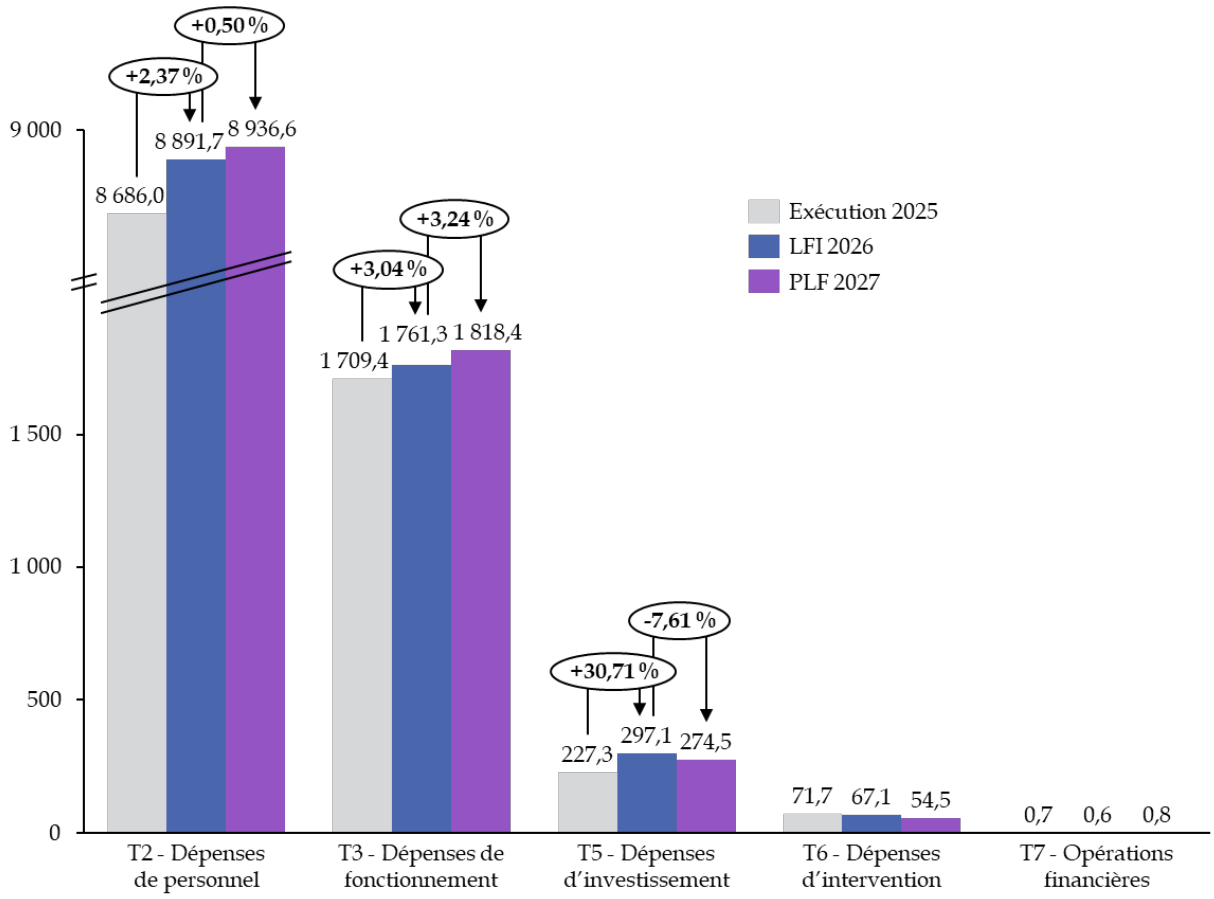
B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DES DÉPENSES ET DES EFFECTIFS DE LA MISSION

L'évolution des crédits de la mission en 2027 se caractérise par une **relative stabilité des dépenses de personnel**, une hausse des dépenses de fonctionnement et une diminution des crédits d'investissement et d'intervention.

Les **dépenses de personnel**, qui représentent plus de 80 % des crédits de la mission, **progressent de 0,5 %.** Les **dépenses de fonctionnement** augmentent **quant à elles de 3,2 % en CP,** tandis que les **dépenses d'investissement diminuent de 7,6 %**. Enfin, les **dépenses d'intervention connaissent une baisse plus marquée, de 18,9 %,** principalement liée à la diminution des crédits consacrés au soutien aux buralistes.

Évolution des crédits de la mission
« Gestion des finances publiques » par titre de dépenses

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

1. Une stabilisation des dépenses de personnel qui masque des mouvements d'effectifs divergents

L'évolution des dépenses de personnel de la mission **« Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » est marquée depuis plusieurs années par une diminution des effectifs de la DGFiP**, dont les effets sur la masse salariale ont été en partie compensés par **les mesures**

générales et catégorielles de rémunération ainsi que par **l'évolution des cotisations au compte d'affectation spéciale « Pensions ».**

Les **crédits de titre 2** progressent de **44,9 millions d'euros en 2027**, soit une hausse de 0,5 %. Cette augmentation est principalement portée par le programme 218, dont les dépenses de personnel augmentent de 47,6 millions d'euros (+ 8,8 %). Elle doit toutefois être relativisée compte tenu **des changements de périmètre intervenant en 2027, notamment du transfert au programme 218 de 342 ETPT et de 36 millions d'euros de crédits de personnel** correspondant à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et au centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), auparavant rattachés au programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques » .

À l'inverse, les dépenses de **personnel de la DGFiP diminuent de 13,5 millions d'euros (- 0,2 %)**, tandis que celles de la **douane progressent de 10,8 millions d'euros (+ 0,8 %)**.

L'année 2027 marque surtout une **inflexion de la trajectoire des emplois** de la mission. Alors que le schéma d'emplois était négatif de 558 ETP en 2026, il devient légèrement positif en 2027, **avec la création de 10 ETP**. Cette évolution résulte principalement du **renforcement des effectifs de la douane dans le cadre du plan « Douane 2030 ».**

Évolution du schéma d'emplois de la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes »

(en équivalents temps plein)

	2022	2023	2024	2025	LFI 2026	PLF 2027	Total 2022-2027
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	- 1 515	- 1048	- 247	- 541	- 550	- 176	- 4 077
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	- 53	+ 55	+ 71	- 57	- 26	- 14	- 24
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	+ 19	+ 11	+ 48	+ 45	+ 18	+ 200	+ 319
Total	**- 1 549**	**- 1 004**	**- 128**	**- 553**	**- 558**	**+ 10**	**- 3 782**

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le **schéma d'emplois de la DGFiP pour 2027 prévoit 222 suppressions d'emplois**, partiellement compensées par 36 créations d'emplois liées à la réforme de l'invalidité non professionnelle dans la fonction publique de l'État, qui prévoit la création d'une nouvelle prestation dont la gestion sera assurée par le service des retraites de l'État (SRE), ainsi que par 10 créations d'emplois destinées à la réinternalisation de compétences informatiques. **Le solde s'établit ainsi à - 176 ETP.**

Le programme 218 prévoit pour sa part 54 suppressions d'emplois **dans les services support et les structures rattachées au secrétariat général**, compensées par **40 créations d'emplois également destinées à la réinternalisation de compétences numériques**. Son schéma d'emplois s'établit ainsi à **- 14 ETP**.

La douane bénéficie en revanche d'un **renforcement substantiel de ses effectifs, avec 200 créations nettes d'emplois en 2027**. Ces renforts, prévus dans le cadre du lancement du plan « Douane 2030 », visent à renforcer prioritairement les capacités opérationnelles de surveillance, à moderniser les moyens de contrôle et à développer les capacités de ciblage et d'investigation, ainsi que les compétences numériques (voir *infra*).

2. Des trajectoires de dépenses hors titre 2 variables selon les programmes

Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** connaissent des trajectoires divergentes en 2027. Les premières augmentent de **57 millions d'euros en CP (+ 3,2 %)**, tandis que les secondes diminuent de **22,6 millions d'euros (– 7,6 %).**

a) Une progression des dépenses de fonctionnement portée notamment par les besoins informatiques et le renforcement des moyens douaniers

Les dépenses de fonctionnement augmentent dans les trois programmes de la mission, mais leur progression est particulièrement marquée pour la douane, avec + 8,7 % en CP sur les crédits de titre 3, pour atteindre 299,1 millions d'euros. Ces crédits sont notamment destinés à renforcer les moyens de surveillance, à financer l'acquisition et l'entretien des équipements de contrôle, en particulier des scanners, ainsi qu'à assurer le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information utilisés dans la lutte contre la fraude

Les dépenses de fonctionnement de la DGFiP progressent plus **modérément, d'environ 2,1 % en CP, et s'élèvent à 1,1 milliard d'euros.** Cette augmentation s'explique principalement par les besoins croissants liés à la maintenance et à la modernisation des systèmes d'information, notamment pour renforcer leur résilience, résorber la dette technique et poursuivre les projets informatiques en cours. La DGFiP prévoit également de renforcer sensiblement les moyens consacrés à la cybersécurité (voir *infra*). La

progression de ces dépenses résulte également de l'augmentation de certains coûts de fonctionnement courant, notamment des frais d'affranchissement, malgré les économies attendues de la rationalisation du parc immobilier et de la réduction des envois postaux. **La dématérialisation croissante des échanges avec les contribuables constitue, à cet égard, un levier de maîtrise des dépenses de fonctionnement de la DGFiP**[1].

Les dépenses de fonctionnement du programme 218 augmentent quant à elles de 2,5 % en CP, pour atteindre 415,7 millions d'euros, malgré une diminution de 11,9 % en AE, ramenées à 402, 4 millions d'euros. Cette divergence traduit notamment les décalages entre les engagements budgétaires et les décaissements associés aux marchés pluriannuels dans les domaines immobiliers et informatiques. Le programme doit notamment financer les dépenses de fonctionnement de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), qui s'élèvent à 79,1 millions d'euros en AE et 78,84 millions d'euros en CP, et qui prennent une place croissante à mesure que les applications développées par celle-ci entrent en production.

b) Une baisse des dépenses d'investissement liée à la fin de dépenses exceptionnelles de la DGFiP et à l'achèvement progressif de projets informatiques de l'AIFE

À l'inverse, les dépenses d'investissement de la mission diminuent de 7,6 % en CP, avec des évolutions contrastées entre les programmes.

Les investissements de la DGFiP, qui représentent 148,8 millions d'euros en CP, diminuent de 10,3 % par rapport à 2026. Cette baisse intervient après plusieurs années marquées par des projets structurants de modernisation informatique. Elle s'explique notamment par le calendrier des opérations, l'année 2026 ayant été marquée par une dépense exceptionnelle liée à la mise à disposition d'un nouveau centre de données. Les investissements informatiques sont toutefois maintenus à un niveau élevé en 2027, à hauteur de 111,9 millions d'euros en CP. Ils permettront notamment de poursuivre les travaux de modernisation des applications de gestion et de recouvrement, ainsi que les projets de résorption de la dette technique et de sécurisation du système d'information (voir *infra*).

Les dépenses d'investissement du programme 218 diminuent plus fortement, de 22,5 % en CP, pour s'établir à 34,9 millions d'euros. Cette réduction s'explique notamment par l'évolution des besoins de l'AIFE. Comme le souligne le PAP, l'achèvement progressif des principaux travaux de conception et de développement des applications, en particulier dans le cadre de la réforme de la facturation électronique, **entraîne mécaniquement une diminution des crédits d'investissement au profit des dépenses d'exploitation et de maintenance**. Les investissements de l'AIFE restent malgré tout significatifs, à hauteur de 24,9 millions d'euros en CP, afin de

[1] *Réponse de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

poursuivre l'évolution des applications Chorus, les travaux de modernisation de la commande publique et le renforcement de la cybersécurité.

En revanche, les investissements de la douane progressent de 5,4 % en CP, pour atteindre 90,8 millions d'euros. Ils permettront notamment de poursuivre le renouvellement des moyens aéromaritimes et de renforcer les capacités de détection et de contrôle, avec le déploiement de nouveaux scanners dans le cadre du plan « Douane 2030 » (voir *infra*). Cette augmentation des CP s'accompagne toutefois d'une forte diminution des autorisations d'engagement, qui passent de 114,1 millions d'euros en 2026 à 56,7 millions d'euros en 2027.

c) Une diminution des dépenses d'intervention principalement liée à la réduction des aides aux buralistes

Enfin, les **dépenses d'intervention diminuent de 18,9 % en 2027, pour s'établir à 54,5 millions d'euros en CP**. Ces dépenses sont presque exclusivement concentrées sur le programme 302, qui prévoit 53,8 millions d'euros de crédits d'intervention, contre seulement 0,4 million d'euros pour la DGFiP et 0,3 million d'euros pour le programme 218.

Cette **baisse résulte principalement de la réduction des crédits consacrés au soutien du réseau des débitants de tabac**, qui passent de 48,1 à 37,2 millions d'euros en CP (- 22,6 %). L'année 2027 constitue la dernière année d'application du protocole d'accord signé le 19 janvier 2023 entre l'État et la Confédération nationale des buralistes, qui vise à accompagner la transformation du réseau dans un contexte de diminution structurelle de la consommation de tabac.

La baisse des crédits intervient dans un contexte de sous-consommation récurrente des aides aux buralistes. Après une sous-exécution de près de 20 millions d'euros en 2024, relevée par la commission l'an dernier, celle-ci s'est poursuivie en 2025, bien que dans une moindre mesure, avec 42,6 millions d'euros consommés sur les 54,1 millions d'euros ouverts en LFI. Ces écarts s'expliquent notamment, d'après la DGDDI, **par un recours aux aides inférieur aux prévisions et par les délais de réalisation des travaux de transformation des commerces**.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2027, **les rapporteurs spéciaux ont fait le choix de concentrer leurs travaux sur quatre axes, reflétant les défis prioritaires auxquels sont confrontées les administrations** de la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » :

- la **poursuite de la réduction des effectifs de la DGFiP**, qui a largement contribué aux efforts de maîtrise des emplois publics ces dernières années, mais qui atteint désormais ses limites, tant en matière de qualité du service rendu aux usagers que de conditions de travail des agents ;

- **la nécessité de moderniser et de sécuriser les systèmes d'information de la DGFiP**, mise en évidence par les incidents informatiques et les cyberattaques survenus en 2026 ;

- **l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale**, qui demeure confrontée à des difficultés d'évaluation de l'ampleur de la fraude et aux limites des outils de ciblage automatisé des contrôles ;

- **la nécessaire montée en puissance des capacités opérationnelles de la douane**, dans le cadre du lancement du plan « Douane 2030 », face à l'intensification des trafics de stupéfiants et à l'essor du commerce électronique, qui accroît considérablement les flux de marchandises à contrôler.

A. LES EFFORTS DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP ATTEIGNENT PROGRESSIVEMENT LEURS LIMITES

1. Une administration qui a déjà largement contribué à la maîtrise des emplois publics ces dernières années

La DGFiP figure parmi les administrations ayant le plus fortement contribué aux efforts de maîtrise des effectifs de l'État au cours des dernières années. Selon les données communiquées aux rapporteurs spéciaux, 16 910 emplois ont été supprimés entre 2015 et 2025, soit près de 40 % des 43 422 départs à la retraite enregistrés sur cette période. Cette contribution a été particulièrement importante entre 2015 et 2019, avec près de 10 000 suppressions d'emplois, soit une moyenne de 1 984 par an. Le rythme des suppressions s'est ensuite progressivement infléchi, pour atteindre 1 165 emplois en moyenne annuelle entre 2020 et 2025[1].

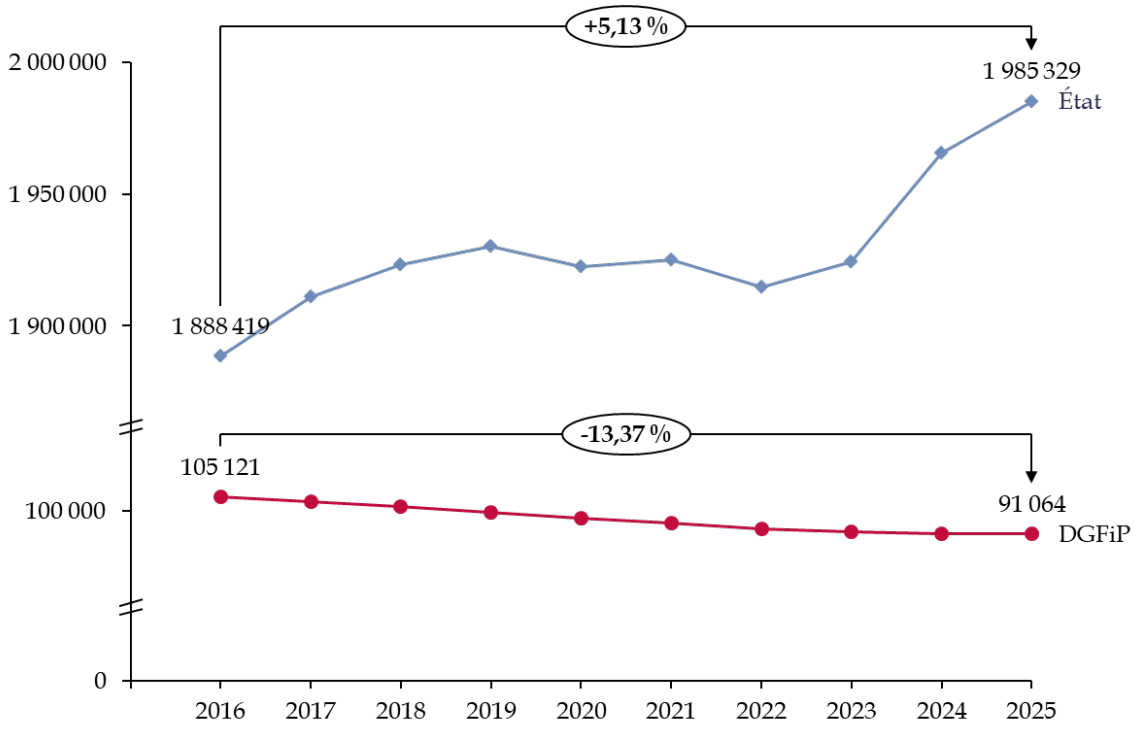
Cette contribution se distingue nettement de l'évolution des effectifs de l'ensemble de l'État. Entre 2016 et 2025, les effectifs de la DGFiP, mesurés en équivalents temps plein travaillés (ETPT), ont diminué de 13,4 %, passant de 105 121 à 91 064 ETPT. Sur la même période, les effectifs

[1] *Réponses de la DGFiP aux questionnaires des rapporteurs spéciaux.*

de l'État ont progressé de 5,1 %, passant de 1,89 à 1,99 million d'ETPT. Si cette progression résulte en partie de changements de périmètre, notamment en 2024 et 2025, la comparaison de ces trajectoires illustre l'ampleur des efforts de réduction des effectifs accomplis par la DGFiP.

Évolution comparée des effectifs de la DGFiP et de l'ensemble de l'État entre 2016 et 2025

(en ETPT)



Sources : commission des finances d'après la documentation budgétaire

Cette trajectoire s'est appuyée sur les **gains de productivité dégagés par plusieurs réformes d'ampleur,** telles que le prélèvement à la source et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ainsi que le développement des téléprocédures et la dématérialisation des échanges avec les contribuables. Elles ont ainsi permis de réduire les besoins en effectifs pour certaines tâches de gestion.

Ces évolutions se sont accompagnées d'une rationalisation de l'organisation territoriale de l'administration, notamment dans le cadre du nouveau réseau de proximité déployé à partir de 2019. La DGFiP souligne également les gains résultant de la simplification des procédures, du développement de l'exploitation automatisée des données et des transferts de certaines missions de recouvrement[1].

[1] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

La DGFiP continue ainsi de contribuer à la réduction des emplois publics, bien que dans des proportions moins importantes qu'au cours des exercices précédents. Après 550 suppressions d'emplois prévues en 2026, le schéma d'emplois du programme 156 s'établit à - 176 ETP en 2027. Ce solde résulte de 222 suppressions d'emplois au titre des économies budgétaires, partiellement compensées par 36 créations d'emplois liées à la prise en charge d'une nouvelle mission en matière d'invalidité dans la fonction publique de l'État et par 10 créations destinées à la réinternalisation de compétences numériques[1].

2. La poursuite de la rationalisation des effectifs ne doit se faire ni au détriment de l'accès au service public ni des conditions de travail des agents

Les rapporteurs spéciaux considèrent que les efforts de rationalisation des effectifs de la DGFiP atteignent progressivement leurs limites. Les principales réformes structurelles ayant permis de dégager des gains de productivité au cours des dernières années ont désormais produit une large partie de leurs effets. Dans ces conditions, **la poursuite de cette trajectoire pourrait devenir de plus en plus difficile sans affecter le fonctionnement des services**. Les rapporteurs spéciaux estiment que les gains de productivité attendus des nouvelles transformations de l'administration, notamment de la dématérialisation, ne sauraient justifier à eux seuls une réduction continue des effectifs.

Une vigilance particulière doit être portée aux conséquences de ces évolutions sur l'accompagnement des collectivités territoriales. La fermeture de nombreuses trésoreries dans le cadre de la réorganisation du réseau de la DGFiP a pu mettre en difficulté certaines collectivités, notamment rurales, en les privant d'un interlocuteur de proximité pour leur gestion budgétaire et comptable. Dans un rapport de 2024, la commission des finances relevait ainsi que seules 32 % des communes rurales interrogées par la Cour des comptes jugeaient pertinente la nouvelle carte des implantations de la DGFiP[2].

Par ailleurs, la dématérialisation croissante des démarches fiscales ne doit pas conduire à éloigner davantage du service public les populations qui rencontrent des difficultés dans l'utilisation des outils numériques. Dans son rapport de janvier 2024, la commission des finances rappelait déjà que sept millions de personnes avaient été accueillies aux guichets de la DGFiP en 2023, malgré les simplifications permises par le prélèvement à la source et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

---

[1] *Projet annuel de performances 2027.*

[2] *Rapport d'information n° 303 (2023-2024), pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, « La direction générale des finances publiques et nos communes : un accompagnement à préserver », déposé le 31 janvier 2024 par M. Claude Nougein.*

Elle soulignait également que 13 millions de personnes éprouvaient des difficultés d'accès aux services numériques.

Au-delà de ses conséquences sur le service rendu aux usagers, la poursuite des réductions d'effectifs doit également être appréciée au regard des conditions de travail des agents, dans un contexte social particulièrement préoccupant. Selon les chiffres communiqués par le Gouvernement, 19 suicides et 21 tentatives de suicide ont été recensés parmi les agents de la DGFiP en 2025. **Face à cette situation, la DGFiP a présenté en décembre 2025** un plan d'actions pour la période 2025-2027, visant à améliorer les conditions de travail et à prévenir les risques suicidaires, organisé autour de trois axes consacrés à la prévention, à l'intervention et à l'accompagnement des agents. **Si les rapporteurs spéciaux prennent acte de la réaction de l'administration, ils considèrent que les mesures annoncées ne sont pas de nature, à elles seules, à dissiper les inquiétudes relatives à l'évolution des conditions de travail au sein de la DGFiP.**

Ils estiment, en conclusion, que les efforts de rationalisation des effectifs de la DGFiP atteignent progressivement leurs limites et alertent sur les conséquences que pourrait avoir la poursuite de cette trajectoire. Après avoir largement contribué à la maîtrise des emplois publics au cours de la dernière décennie, il conviendra de veiller à ce que les éventuelles nouvelles réductions d'effectifs ne compromettent ni l'exercice des missions de l'administration, ni la qualité du service rendu aux usagers, ni les conditions de travail des agents.

B. LES RETARDS, LES SURCOÛTS ET LES INCIDENTS DE CYBERSÉCURITÉ RÉVÈLENT LES FRAGILITÉS DE LA MODERNISATION NUMÉRIQUE DE LA DGFIP

1. Le déploiement des grands projets informatiques se poursuit, malgré des retards et des surcoûts importants

Les dépenses informatiques de la DGFiP devraient atteindre 502,2 millions d'euros en CP en 2027, dont 390,3 millions d'euros en fonctionnement et 111,9 millions d'euros en investissement. Ces moyens doivent permettre à l'administration de poursuivre ses grands projets informatiques, tout en répondant aux besoins de renouvellement de ses infrastructures et applications vieillissantes.

La résorption de la dette technique fait par ailleurs l'objet **d'un plan d'action spécifique,** engagé à la suite des recommandations de la Cour des comptes en 2019 et de l'inspection générale des finances en 2022. Les crédits qui lui sont consacrés passent de **69 millions d'euros en 2026 à 79 millions**

d'euros en CP en 2027, soit une **augmentation de 14** %. Selon la DGFiP, les besoins humains associés à ces chantiers sont estimés à plus de 400 ETP[1].

Les résultats obtenus sont toutefois encore éloignés des objectifs fixés. L'indicateur global de conformité technologique du système d'information de la DGFiP, qui mesure le degré de modernité des technologies utilisées, est **passé de 46 % à la fin de l'année 2024 à 52 % à la fin de l'année 2025**. La trajectoire retenue prévoit d'atteindre 65 % fin 2026, puis 78 % fin 2027[2].

La modernisation du système d'information repose notamment sur structurants plusieurs projets dont les coûts et les calendriers ont connu d'importantes révisions. Selon les données communiquées aux rapporteurs spéciaux, les huit projets suivis dans le panorama des grands projets numériques de l'État en juin 2026 présentent un coût complet actualisé de 763,4 millions d'euros, contre 585,8 millions d'euros initialement prévus, soit une augmentation de 30 %. **Les délais de réalisation de ces projets ont également été revus à la hausse, avec un allongement global de 34 % par rapport aux prévisions initiales**[3].

La généralisation de la facturation électronique interentreprises constitue l'un des principaux projets de la DGFiP pour 2026 et 2027. Son coût complet, initialement évalué à 194,5 millions d'euros, est désormais estimé à 288,1 millions d'euros, soit une hausse de 48,1 %. Sa durée prévisionnelle a également été portée de 94 à 118 mois[6]. Cette évolution doit notamment être appréciée au regard de la redéfinition du périmètre du projet et de l'intégration de deux années de maintenance dans son coût actualisé. Le PLF pour 2027 prévoit de lui consacrer 37,2 millions d'euros en CP, contre 45,9 millions d'euros en 2026.

[1] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*
[2] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*
[3] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

Échéancier d'engagement et de décaissement des crédits du projet de facturation électronique

(en millions d'euros)

	2024 et années précédentes	2025	2026	2027	2028 et années suivantes	Total
AE	**85,91**	**38,61**	**41,92**	**32,06**	**89,61**	**288,10**
dont T2	*17,33*	*8,22*	*19,82*	*21,05*	*17,11*	*83,53*
dont hors T2	*68,57*	30,38	22,11	11,01	72,50	*204,57*
CP	**69,22**	**41,94**	**45,93**	**37,21**	**93,81**	**288,10**
dont T2	*17,33*	*8,22*	*19,82*	*21,05*	*17,11*	*83,53*
dont hors T2	*51,89*	*33,71*	*26,11*	*16,16*	*76,70*	*204,57*

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques »

La réforme de la facturation électronique monte en puissance en 2026, avec des gains importants attendus pour les entreprises et les finances publiques

Après plusieurs reports de son calendrier, la réforme de la facturation électronique interentreprises a commencé à entrer en vigueur le 1er septembre 2026. Depuis cette date, les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire sont tenues d'émettre leurs factures au format électronique, tandis que l'ensemble des entreprises assujetties à la TVA doivent être en mesure de recevoir des factures électroniques. L'obligation d'émission sera étendue aux PME et aux microentreprises à compter du 1er septembre 2027.

Les premiers résultats du déploiement sont encourageants, d'après les éléments transmis par la DGFiP. Au 6 octobre 2026, près de 75 % des entreprises ayant déposé une déclaration de TVA en 2025 avaient choisi une plateforme pour la réception de leurs factures électroniques. Depuis le 1er septembre, 20 millions de factures électroniques avaient été échangées, pour une valeur totale de 65 milliards d'euros. À cette date, 150 plateformes avaient été agréées par l'administration.

L'échéance du 1er septembre 2027 marquera l'extension de l'obligation d'émission aux entreprises de plus petite taille, qui ne disposent pas nécessairement des mêmes moyens techniques et administratifs que les grandes entreprises. La DGFiP prévoit de poursuivre les actions d'information engagées en 2026, en s'appuyant notamment sur son réseau territorial de 350 référents « facturation électronique ».

La commission des finances a régulièrement soutenu les objectifs de cette réforme, compte tenu des bénéfices attendus pour les entreprises et les finances publiques. Selon les estimations du Gouvernement, la généralisation de la facturation électronique pourrait générer 4,5 milliards d'euros par an de gains de productivité pour les entreprises, notamment grâce à la réduction des coûts de traitement des factures, ainsi que 2 à 3 milliards d'euros de recettes supplémentaires de TVA par an, grâce notamment à une meilleure détection de la fraude.

La réforme devrait en particulier contribuer à renforcer la lutte contre les fraudes « carrousel » à la TVA. Dans son rapport de décembre 2025 sur la lutte contre la fraude fiscale, la Cour des comptes souligne que l'exploitation des données de facturation et de transaction transmises à l'administration fiscale devrait permettre de repérer plus facilement les incohérences déclaratives et les mouvements de facturation suspects, susceptibles de révéler de tels schémas de fraude. **Une détection plus précoce de ces opérations apparaît particulièrement importante**, les entreprises impliquées pouvant disparaître rapidement sans avoir reversé la TVA collectée. La réalisation des gains attendus dépendra toutefois de la capacité de la DGFiP à exploiter efficacement ces nouvelles données et à les croiser avec celles dont elle dispose déjà.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Les difficultés de maîtrise des coûts et des délais concernent également d'autres projets structurants de la DGFiP. Le coût de PAYSAGE, destiné à **moderniser l'application de paye des agents de l'État**, est passé de 41,7 millions d'euros à 79,1 millions d'euros, soit une augmentation de près de 90 %. Sa durée prévisionnelle de réalisation a également plus que doublé, passant de 74 à 183 mois[1].

La DGFiP poursuit par ailleurs la modernisation de ses outils de recouvrement, notamment à travers les projets NARA, consacré au recouvrement des amendes et des condamnations pécuniaires, et RSP PART, destiné au recouvrement forcé des créances fiscales des particuliers. Le coût prévisionnel du premier **a été porté de 66,9 à 69,3 millions d'euros**, pour une mise en service prévue en 2029. Celui du second est passé de **30,6 à 32,8 millions d'euros**, avec un déploiement progressif prévu à compter de 2027[2].

La commission des finances a, à plusieurs reprises, déploré les dépassements de coûts et les retards accumulés dans la conduite de certains grands projets informatiques de la DGFiP. Les rapporteurs spéciaux réaffirment la nécessité d'en renforcer le pilotage afin de mieux maîtriser leurs budgets et leurs calendriers de réalisation.

Au-delà de ces grands projets, d'importantes marges de simplification subsistent dans certaines procédures de la DGFiP, notamment s'agissant des moyens de paiement proposés aux usagers. En effet, certaines formalités continuent de reposer sur l'envoi de formulaires et le recours à des modes de règlement traditionnels. Tel est notamment le cas des demandes de renseignements immobiliers auprès des services de publicité foncière, pour lesquelles le paiement par carte bancaire en ligne n'est pas proposé.

[1] *Projet annuel de performances.*
[2] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

Enfin, la modernisation des systèmes d'information doit également permettre d'en renforcer la fiabilité et la résilience. Les incidents informatiques survenus en 2026 ont mis en évidence les fragilités persistantes de la DGFiP à cet égard. En février, une défaillance du logiciel d'exploitation d'une baie de stockage a entraîné l'indisponibilité de **l'application Hélios**, utilisée pour la gestion comptable et financière des collectivités territoriales et des établissements publics de santé. Cette panne, à laquelle se sont ajoutés plusieurs incidents de cybersécurité au cours de l'année, rappelle la nécessité de poursuivre les efforts de résorption de la dette technique et de renforcement de la sécurité des systèmes d'information (voir *infra*).

2. Les cyberattaques survenues en 2026 rendent d'autant plus nécessaires la résorption de la dette technique et le renforcement de la sécurité des systèmes d'information de la DGFiP

L'année 2026 a été marquée par une forte intensification des menaces informatiques auxquelles est confrontée la DGFiP. Selon les éléments transmis aux rapporteurs spéciaux, près de 10 300 incidents de sécurité ont été recensés à la mi-octobre 2026, contre environ 5 000 sur l'ensemble de l'année 2025. Il s'agit notamment de tentatives d'intrusion, de compromissions de comptes et d'attaques visant à rendre des services informatiques indisponibles. **Parmi ces incidents, six ont affecté la sécurité de plusieurs applications de la DGFiP**, en raison de la compromission des accès d'agents ou de partenaires de l'administration, ainsi que de vulnérabilités liées à l'entretien ou à la mise à jour de certains systèmes[1].

Dès la fin du mois de janvier 2026, le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) a fait l'objet d'accès frauduleux concernant environ 1,2 million de comptes bancaires. En usurpant les identifiants d'un fonctionnaire d'un autre ministère, habilité à consulter ce fichier, un assaillant a pu accéder aux coordonnées bancaires, à l'identité et à l'adresse des titulaires des comptes concernés. La DGFiP a précisé que les identifiants fiscaux des usagers n'avaient pas été compromis. À la suite de cette attaque, elle a suspendu les accès externes au fichier et accéléré la mise en service de FICOBA 3, dont les dispositifs de sécurisation ont été renforcés, notamment par le recours à l'authentification multifacteur pour certains partenaires et la mise en place de plafonds de consultation journaliers[2].

De nouvelles attaques sont survenues au cours de l'été 2026, affectant notamment l'application « e-contact » et le serveur professionnel de données cadastrales (SPDC). Les vols de données qui en ont résulté ont conduit le président et le rapporteur général de la commission des finances à engager des travaux de contrôle **afin d'en préciser les circonstances et**

[1] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*
[2] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

d'examiner les mesures prises par l'administration en réaction à ces cyberattaques.

La présentation initiale de ces intrusions par le Gouvernement contraste toutefois avec les conclusions des investigations ultérieures. Dans un communiqué du 14 août 2026, le ministère de l'économie expliquait l'absence de détection des vols de données par la « *sophistication de l'attaque* ». Or, les travaux de contrôle menés par le président et le rapporteur général de la commission des finances ont mis en évidence plusieurs défaillances dans la sécurisation des systèmes d'information de la DGFiP. Ces constats ont été confirmés par le rapport d'incident de l'ANSSI, qui conclut que leur compromission ne résultait pas d'une attaque sophistiquée, mais de l'exploitation de faiblesses dans la gestion des identités, l'architecture des systèmes et les dispositifs de détection[1]. **Les rapporteurs spéciaux considèrent que ces conclusions mettent en évidence des défaillances de sécurité préoccupantes.**

Les cyberattaques de l'été 2026 et les conclusions des travaux de contrôle de la commission des finances

À la suite des vols de données survenus au cours de 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), afin d'en préciser les circonstances et d'examiner les mesures prises par l'administration en réaction à ces incidents.

Deux intrusions dans l'application « e-contact », survenues du 23 au 25 juin puis du 21 au 23 juillet 2026, ont permis à un assaillant, utilisant des identifiants d'agents compromis, d'accéder à des données fiscales par l'intermédiaire du réseau interministériel de l'État (RIE) et du portail « ADER[2] ». Les données dérobées concernaient près de 350 000 particuliers et 250 000 professionnels, comprenant notamment, pour les particuliers, des informations fiscales, des coordonnées personnelles et des échanges avec l'administration.

Les travaux de la commission ont permis de mettre en évidence des **insuffisances dans les contrôles réalisés à la suite des cyberattaques**. Les services de la DGFiP ont rapidement interrompu les accès frauduleux après leur signalement, mais les vérifications effectuées n'ont toutefois pas permis d'identifier immédiatement les extractions de données. L'administration n'a donc pris connaissance des vols que le 12 août 2026, après leur revendication par l'assaillant.

[1] *ANSSI, Rapport d'incident sur les cyberattaques ayant touché la DGFiP, 23 septembre 2026, publié le 29 septembre 2026*

[2] *ADER (Administration en réseau) est une interface permettant aux agents de l'État d'accéder à des applications informatiques partagées entre plusieurs administrations, par l'intermédiaire du réseau interministériel de l'État (RIE).*

La commission a également identifié **des fragilités structurelles dans la sécurisation des systèmes d'information**, liées notamment à la multiplication des voies d'accès aux applications, l'absence de dispositifs de double authentification sur certains canaux et l'absence de dispositifs permettant de détecter automatiquement des volumes anormaux de consultation ou d'extraction de données.

Ces constats ont été **largement confirmés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI),** dans son rapport d'audit du 29 septembre 2026, qui relève des lacunes dans la sécurisation et la surveillance des accès. L'ANSSI insiste également sur la nécessité d'améliorer la coordination interministérielle en matière de détection des incidents de sécurité.

Source : commission des finances, d'après les informations transmises par la DGFiP

En réponse à ces incidents, la DGFiP a engagé un renforcement de ses dispositifs de cybersécurité. Les principales mesures annoncées portent sur la généralisation de l'authentification forte pour les agents et les partenaires de l'administration, la réduction des accès aux applications sensibles et le renforcement des dispositifs de détection des comportements anormaux. Elle prévoit notamment de généraliser les mécanismes d'alerte en cas de consultations ou d'extractions massives de données, ainsi que d'améliorer les capacités de surveillance et de réaction de son centre opérationnel de sécurité[1].

Ces efforts s'accompagnent, dans le PLF 2027 d'une augmentation substantielle des moyens consacrés à la cybersécurité. Alors que les dépenses correspondant à ce poste de dépenses avaient été estimés à près de 27 millions d'euros en 2026, **la DGFiP prévoit un effort supplémentaire de 30 millions d'euros à l'horizon 2027**, dont une première partie doit être engagée dès 2026. Ce renforcement sera toutefois financé, au moins en partie, par des redéploiements au sein du budget informatique de la DGFiP.

La DGFiP précise par ailleurs que plus de 100 agents sont actuellement affectés à la cybersécurité et à la résilience de ses systèmes d'information, et prévoit de les renforcer de 60 ETP supplémentaires[2]. Ce renforcement, engagé dès 2026 par des redéploiements internes d'effectifs, se poursuivra en 2027 dans le cadre du schéma d'emplois du programme 156, qui prévoit une diminution globale de 176 ETP en 2027. Il ne correspond donc pas à 60 créations nettes d'emplois.

Les rapporteurs spéciaux **soulignent dès lors la nécessité de veiller à ce que ces arbitrages ne compromettent pas la poursuite des projets de modernisation et de renouvellement des applications**.

[1] *Audition de la directrice générale des finances publiques par les rapporteurs spéciaux.*
[2] *Réponses de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*

Par ailleurs, si les incidents survenus en 2026 justifient le renforcement des moyens consacrés à la cybersécurité **prévu dans le PLF pour 2027, cet effort budgétaire ne saurait constituer, à lui seul, une réponse satisfaisante.** Il devra nécessairement s'accompagner d'une meilleure maîtrise des conditions d'accès aux systèmes d'information de la DGFiP, tant par ses propres agents que par les administrations et partenaires extérieurs.

Les travaux de contrôles de la commission des finances menés au lendemain de la révélation de ces incidents ont mis en évidence les risques liés à la multiplication des possibilités de connexion offertes aux agents, en particulier depuis la crise sanitaire. La possibilité d'accéder à certains outils professionnels depuis des équipements personnels a ainsi favorisé l'exposition des identifiants des agents à des logiciels malveillants, susceptibles d'être exploités pour accéder frauduleusement à des applications plus sensibles. La DGFiP a indiqué avoir décidé de mettre fin à ces possibilités de connexion.

Au-delà de ces mesures, il convient de souligner que les efforts de DGFiP ne suffiront pas, à eux seuls, à garantir la sécurité de ses systèmes d'information. Les incidents de l'été ont en effet révélé les risques liés à l'interconnexion des réseaux informatiques des administrations, notamment par l'intermédiaire du réseau interministériel de l'État (RIE). La sécurisation des échanges de données doit donc **s'inscrire dans une démarche interministérielle**, et impliquera nécessairement un **renforcement des exigences de sécurité applicables aux administrations partenaires**, une meilleure maîtrise des habilitations et une coordination accrue des dispositifs de surveillance et de détection des cyberattaques.

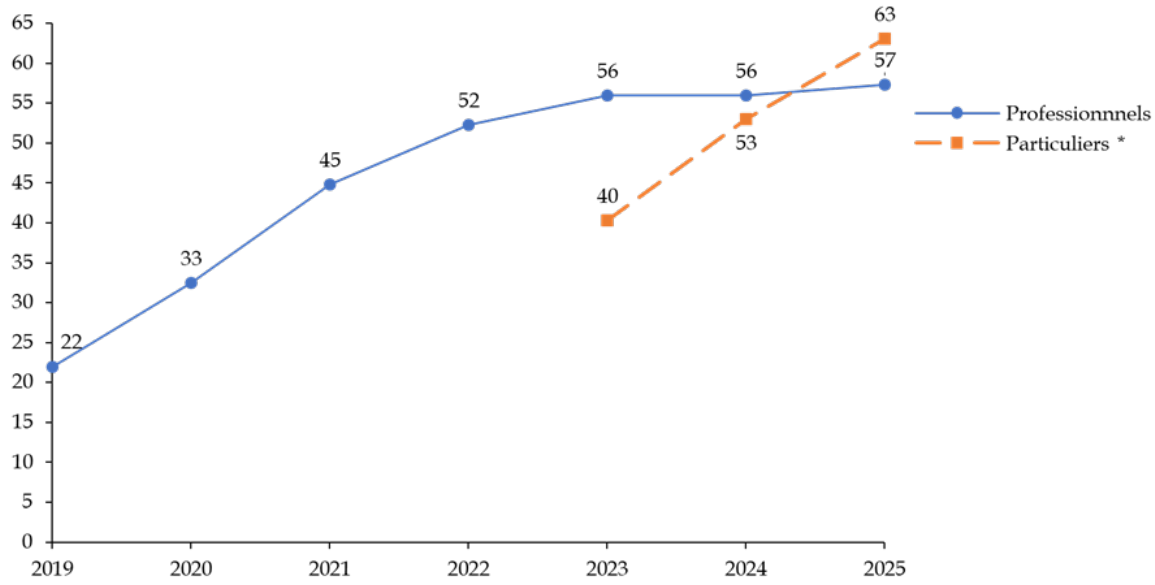
C. LES PROGRÈS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE DOIVENT ÊTRES NUANCÉS

Les résultats financiers du contrôle fiscal ont légèrement progressé en 2025. La DGFiP a notifié 17,1 milliards d'euros de droits et pénalités, soit une augmentation de 2,8 % par rapport à 2024. Cette progression s'inscrit dans un contexte de transformation des méthodes de contrôle fiscal, marqué notamment par le développement du recours aux outils de ciblage automatisé.

Le **recours au croisement de données en masse (*data mining*)** occupe désormais une place prépondérante dans la programmation des contrôles fiscaux. La part des contrôles des professionnels ciblés à l'aide de ces techniques est passée de 22 % en 2019 à 57,3 % en 2025. Pour les particuliers, cette proportion a progressé de 40,3 % en 2023 à 63,1 % en 2025.

Évolution de la part des contrôles ciblés par le recours à l'intelligence artificielle et le *datamining* entre 2019 et 2025

(en %)



* L'indicateur portant sur des contrôles ciblés par le recours à l'IA et le *datamining* pour les particuliers n'est disponible que depuis 2023

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

L'efficacité de ces outils est néanmoins insuffisamment évaluée. Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes relevait qu'en 2023, les **contrôles issus du *data mining* représentaient 44 % de l'ensemble des contrôles fiscaux, mais seulement 13,8 % des droits et pénalités mis en recouvrement, soit 2,1 milliards d'euros**. Cette différence s'explique notamment par le fait que les contrôles ainsi programmés portent généralement sur des enjeux financiers moins importants que ceux identifiés par les méthodes traditionnelles. La Cour estimait néanmoins que les gains de productivité associés à ces techniques, qui pourraient notamment permettre aux agents de consacrer davantage de temps aux dossiers complexes, **ne font pas l'objet d'une évaluation suffisamment précise**[1].

Les rapporteurs spéciaux regrettent, à cet égard, **la suppression dans le PAP pour 2027 des deux sous-indicateurs mesurant la part des contrôles ciblés par l'intelligence artificielle et le *data mining***. Si la DGFiP la justifie par l'atteinte des objectifs fixés, cette suppression n'en réduit pas moins la visibilité du Parlement sur le recours à ces outils. Il conviendrait dès lors de leur substituer des indicateurs permettant de mesurer plus directement la pertinence des contrôles programmés et les gains de productivité réalisés.

[1] *Cour des comptes, La lutte contre la fraude fiscale, rapport public thématique, décembre 2025.*

Outre le développement des outils de ciblage, la lutte contre la fraude bénéficie depuis plusieurs années d'un renforcement de ses moyens humains, dont la mise en œuvre se poursuit dans le cadre du PLF pour 2027. Le Gouvernement s'était en effet engagé, dans le cadre du plan de lutte contre les fraudes annoncé en 2023, à consacrer 1 500 emplois supplémentaires à ces missions d'ici 2027. Selon les informations communiquées aux rapporteurs spéciaux, 921 emplois ont été implantés entre 2023 et 2026, dont 643 au contrôle fiscal, 209 au recouvrement des amendes et 69 à l'accompagnement fiscal des entreprises. Ces renforts représentent 61 % de l'objectif fixé pour 2027[1].

Synthèse des renforts de la lutte contre la fraude aux finances publiques

	2023	2024	2025	2026	Cumul
Contrôle fiscal	171	256	128	**88**	**643**
Accompagnement fiscal des entreprises	46	21	0	**2**	**69**
Recouvrement des amendes	64	75	19	**51**	**209**
Total	**281**	**352**	**147**	**141**	**921**

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Ce bilan doit toutefois être nuancé. Comme le soulignait déjà le rapporteur spécial de la commission l'an dernier[2], les emplois implantés ne correspondent pas nécessairement à des postes effectivement pourvus. La DGFiP reconnaît d'ailleurs la persistance de vacances de postes dans les métiers du contrôle fiscal, sans en préciser l'ampleur. **Ces renforts reposent par ailleurs sur des redéploiements internes**, dans un contexte de réduction globale des effectifs de l'administration.

Plus fondamentalement, l'absence d'estimation suffisamment complète de l'écart fiscal constitue une limite majeure à l'évaluation de l'efficacité de la lutte contre la fraude. Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes soulignait le retard persistant de la France en matière d'estimation de cet écart, qui ne permet toujours pas d'apprécier précisément l'ampleur des pertes de recettes fiscales[3].

[1] *Réponse de la DGFiP au questionnaire des rapporteurs spéciaux.*
[2] *Rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 14, déposé le 24 novembre 2025.*

[3] *Cour des comptes, La lutte contre la fraude fiscale, rapport public thématique, décembre 2025.*

D. FACE À L'INTENSIFICATION DES TRAFICS ET À L'ESSOR DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE, LE PLAN « DOUANE 2030 » DEVRA FAIRE LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ

Présenté le 2 juillet 2026, le plan « Douane 2030 » succède au contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2022-2025. Il vise à adapter l'action de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à l'intensification des trafics, à la massification des flux de marchandises à contrôlé et à la montée en puissance de la criminalité organisée. Il prévoit un renforcement des **moyens humains et matériels des douanes**, dont les **premières traductions budgétaires figurent dans le PLF pour 2027.**

Les rapporteurs spéciaux accueillent favorablement les orientations de ce plan. Ils veilleront toutefois, d'une part, à ce que **les moyens supplémentaires annoncés se concrétisent dans les prochaines programmations budgétaires**, et d'autre part, **qu'ils aboutissent à des améliorations effectives des capacités de contrôle de la douane.**

1. Le plan « Douane 2030 » prévoit un renforcement des moyens de contrôle face à l'intensification des trafics

a) Le plan « Douane 2030 » : renforcement des moyens humains et budgétaires des douanes dont la mise en œuvre devra être suivie

Le plan « Douane 2030 » prévoit un renforcement important des moyens humains et matériels de la DGDDI. Il programme 419 millions d'euros d'investissements et la création de 545 emplois supplémentaires à l'horizon 2030. Ces moyens doivent notamment permettre le déploiement de nouveaux équipements de détection, la modernisation des capacités aéromaritimes et le développement d'outils numériques destinés à améliorer le ciblage des contrôles.

Ces orientations trouvent une première traduction dans le PLF 2027, qui prévoit une augmentation du schéma d'emplois du programme 302 de 200 ETP, principalement destinés, d'après la DGDDI, à permettre de **«** *renforcer prioritairement les capacités opérationnelles de la surveillance douanière* **»**, mais également de moderniser les moyens de contrôle, de développer les capacités de ciblage et d'investigation et de renforcer les compétences numériques. Cette augmentation marque une inflexion après plusieurs années de renforcement limité des effectifs douaniers, les schémas d'emplois successifs n'ayant représenté qu'un solde cumulé de 119 ETP supplémentaires entre 2022 et 2026.

Ce renforcement des effectifs s'accompagne par ailleurs d'une hausse des crédits hors titre 2 de 5,6 % en AE et 3,7 % en CP. Cette progression globale masque toutefois une diminution de 50,3 % des AE d'investissement de la douane, qui passeraient de 114,1 millions d'euros en 2026 à 56,7 millions d'euros en 2027, tandis que les CP progresseraient de 5,4 %, à 90,8 millions

d'euros. Cette évolution s'explique notamment par l'échelonnement des opérations d'investissement, une reprise des AE étant prévue dès 2028, à hauteur de 88,8 millions d'euros**. Elle montre néanmoins que les ambitions du plan « Douane 2030 » ne trouvent encore qu'une traduction budgétaire partielle en 2027.**

S'ils accueillent favorablement ces orientations, les rapporteurs spéciaux soulignent néanmoins la nécessité de s'assurer que les engagements annoncés se concrétisent au cours des prochaines années et se traduisent par un renforcement effectif des capacités opérationnelles de la douane. Ils regrettent également que le Gouvernement n'ait pas présenté de programmation financière pluriannuelle détaillée des investissements prévus dans le cadre du plan « Douane 2030 »**.** Certes, les principales acquisitions envisagées pour 2027 sont identifiées dans les documents budgétaires, mais la répartition des 419 millions d'euros d'investissements annoncés entre les différents exercices et catégories d'équipements sont, à ce stade, insuffisamment documentée.

b) Face à la montée en puissance des organisations criminelles, la modernisation des moyens de détection et de surveillance doit remédier aux insuffisances persistantes de la douane

Le renforcement des moyens de la douane apparaît d'autant plus nécessaire que les organisations criminelles disposent de capacités logistiques, financières et technologiques de plus en plus sophistiquées. Dans son rapport de juin 2025, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance financière et la criminalité organisée soulignait notamment que la « *prise de pouvoir sur les lieux de transits de marchandises* » constituait une priorité pour les réseaux criminels, afin de faciliter l'acheminement des produits illicites et le blanchiment de leurs profits. Elle relevait également, concernant les services d'enquête, que « *les moyens n'ont pas suivi les évolutions technologiques*[1] ».

Ces difficultés ont également été mises en évidence par la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic. Dans son rapport de mai 2024, celle-ci relevait que la douane ne disposait alors, pour contrôler les conteneurs et les poids lourds, que d'un seul scanner fixe, installé dans le port du Havre, et de trois scanners mobiles devant couvrir l'ensemble du territoire national. Ces **moyens sont insuffisants, au regard des volumes de marchandises transitant par les ports français et du développement du trafic de stupéfiants**. La commission d'enquête a notamment recommandé de renforcer les **équipements de détection dans les ports secondaires**, vers lesquels les organisations criminelles ont tendance à déplacer leurs activités pour

[1] *Rapport n° 757 (2024-2025) de la commission d'enquête du Sénat aux fins d'évaluer les outils de la lutte contre la délinquance financière, la criminalité organisée et le contournement des sanctions internationales, en France et en Europe, et de proposer des mesures face aux nouveaux défis, « Ces dizaines de milliards qui gangrènent la société », tome I, déposé le 18 juin 2025.*

contourner les contrôles réalisés dans les principales infrastructures portuaires[1].

Le renforcement des capacités de détection non intrusive constitue, à cet égard, l'un des principaux investissements prévus par le plan « Douane 2030 ». Le Gouvernement a annoncé le déploiement de 25 scanners fixes et mobiles supplémentaires entre 2027 et 2030, ce qui doit permettre de doubler le nombre d'équipements utilisés par la douane et d'améliorer ainsi la **détection des marchandises illicites dans les ports et aux frontières terrestres.** Lors de son audition devant la commission des finances du Sénat le 25 mars 2026, le directeur général des douanes a souligné l'importance du coût de ces équipements, estimant celui d'un scanner fixe entre 5 et 10 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les dépenses d'installation, **susceptibles de porter le coût total à une vingtaine de millions d'euros[2].**

En 2027, les investissements porteront notamment sur l'achèvement de l'installation d'un **scanner fixe dans le Grand port maritime de Marseille**, ainsi que sur le **déploiement de scanners mobiles haute énergie dans les ports de Fort-de-France, de Jarry en Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion et de Sète**. Ces équipements permettront notamment de contrôler des conteneurs et des moyens de transport dont le chargement est difficilement accessible.

Aux Antilles et en Guyane, des moyens de contrôle encore insuffisants face à l'ampleur du narcotrafic

Les Antilles et la Guyane occupent une place stratégique dans les circuits internationaux du narcotrafic, en raison notamment de leur proximité avec les zones de production de cocaïne situées en Amérique du Sud. Ces territoires sont particulièrement exposés aux trafics maritimes et aériens à destination de l'Hexagone et du reste de l'Europe. Dans un rapport de janvier 2025, la délégation sénatoriale aux outre-mer soulignait ainsi **qu'environ la moitié de la cocaïne saisie en France provenait des Antilles et de la Guyane.**

Les insuffisances des moyens de contrôle dans ces territoires ont été soulignées à plusieurs reprises dans les travaux du Sénat. La **commission d'enquête sur le narcotrafic relevait notamment, dans son rapport de mai 2024, le sous-dimensionnement des moyens humains et techniques affectés à la surveillance des infrastructures portuaires et des espaces maritimes ultramarins.** Elle relevait également les retards accumulés dans le déploiement des radars maritimes destinés à surveiller le canal de Sainte-Lucie, au large de la Martinique, dont le projet remontait à 2011.

[1] *Recommandation n° 14 du rapport n° 588 (2023-2024) de la commission d'enquête du Sénat d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, « Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic » tome I, déposé le 7 mai 2024.*

[2] *Audition de M. Florian Colas, directeur général des douanes et droits indirects, par la commission des finances, 25 mars 2026.*

La lutte contre les passeurs de stupéfiants, communément appelés « mules », illustre également les difficultés d'adaptation des moyens et des procédures de contrôle. En Guyane, la généralisation des contrôles systématiques des passagers au départ de l'aéroport de Cayenne, à compter de novembre 2022, a permis d'accroître les interceptions. Selon la commission d'enquête sénatoriale, **ces contrôles auraient permis d'interpeller plus de 680 passeurs et de saisir près d'une tonne de cocaïne au 31 janvier 2024**. **Ce dispositif nécessite toutefois d'importants moyens humains.** Selon la commission d'enquête, il mobilisait quotidiennement, en moyenne, 30 policiers, 15 gendarmes mobiles et cinq douaniers. **Il a également conduit les réseaux criminels à adapter leurs itinéraires**, notamment en reportant une partie des trafics vers les Antilles.

Lors d'un déplacement en Guyane en août 2026, le ministre chargé des comptes publics a annoncé le déploiement, dès 2027, de **quatre scanners mobiles supplémentaires dans les ports de Guyane, de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion**, ainsi que le **renforcement des effectifs douaniers à hauteur de 15 douaniers supplémentaires dans chacun de ces territoires**. Les moyens aéromaritimes du bassin Antilles-Guyane doivent également être renforcés par la **location d'un avion *Beechcraft*.**

Les rapporteurs spéciaux soulignent que le renforcement des moyens de contrôle dans les territoires ultramarins doit constituer une priorité du plan « Douane 2030 », compte tenu de leur exposition particulière au narcotrafic et en cohérence avec les objectifs de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

Source : commission des finances, notamment d'après les travaux de la délégation aux outre-mer et de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier

Lors de son audition par les rapporteurs spéciaux, le directeur général des douanes et droits indirects a précisé que le déploiement de ces nouveaux équipements devrait permettre d'augmenter **les capacités de contrôle de 30 % en 2027, de les doubler en 2028, puis de les quadrupler à l'horizon 2030**.

Le plan « Douane 2030 » prévoit également un renforcement des capacités aéromaritimes, particulièrement sollicitées dans la lutte contre les trafics de stupéfiants. Les investissements permettront de poursuivre le renouvellement des patrouilleurs côtiers, d'acquérir des drones de moyenne portée susceptibles d'opérer depuis la mer et de moderniser les équipements embarqués, notamment les systèmes de mission des hélicoptères EC135. La DGDDI prévoit également la location d'un nouvel hélicoptère de surveillance aéroterrestre destiné au territoire hexagonal[1]. **Ces investissements interviennent dans un contexte où la disponibilité opérationnelle des moyens maritimes s'est sensiblement dégradée.** D'après le PAP pour 2027, celle-ci est passée de 87,3 % en 2024 à 79,5 % en 2025. La cible fixée pour 2027, à 81,1 %, traduit une amélioration limitée, qui ne permettrait pas de retrouver le niveau atteint en 2024.

[1] *PAP 2027.*

2. L'essor du commerce électronique constitue également un défi majeur justifiant de renforcer les capacités de contrôle de la douane

a) La croissance des flux issus du commerce électronique impose un renforcement des moyens de contrôle de la douane

La croissance des flux de marchandises issus du commerce électronique constitue l'un des principaux défis auxquels la douane doit faire face. Selon les données communiquées aux rapporteurs spéciaux, le nombre de déclarations relatives aux envois de faible valeur est passé de **130,2 millions en 2023 à 196,7 millions en 2025**. Le nombre d'articles concernés a, quant à lui, **plus que doublé sur cette période, passant de 410,6 à 828,2 millions**[1].

L'ampleur de ces flux constitue un défi majeur pour les services douaniers, qui ne peuvent procéder à un contrôle physique systématique des marchandises importées. Or, ces envois peuvent contenir des produits contrefaits ou ne respectant pas les normes européennes, mais aussi faire l'objet de déclarations douanières inexactes. **Pour répondre à ces difficultés, la DGDDI prévoit de poursuivre le renforcement des équipements de contrôle du fret postal et express.** Le déploiement de dix-huit scanners mobiles de basse intensité, engagé depuis 2024, doit se poursuivre, de même que celui des scanners tomographes destinés aux centres de dédouanement postaux de Wissous et de Roissy. Deux tomographes supplémentaires sont prévus en 2027[2].

b) La taxation des petits colis met en évidence la nécessité d'une réponse harmonisée à l'échelle européenne

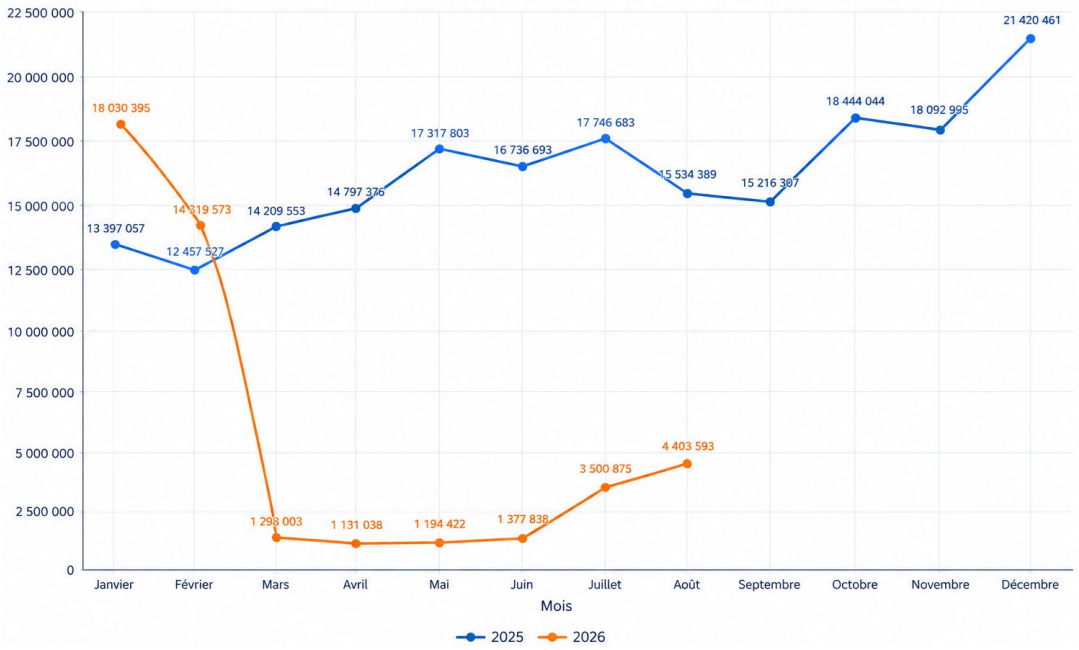
Au-delà de l'adaptation des moyens matériels, l'expérience de la taxe nationale sur les petits colis, appliquée du 1er mars au 30 juin 2026, a mis en évidence les limites d'une réponse strictement nationale à la massification de ces flux. Son instauration a entraîné une **diminution de plus de 90 % du nombre de déclarations douanières concernées**. D'après la DGDDI, cette évolution résulte principalement du détournement des flux vers d'autres États membres, notamment à l'aéroport de Liège en Belgique, où certains opérateurs ont choisi de procéder au dédouanement des marchandises afin d'éviter le paiement de la taxe française.

Cette réorganisation des circuits logistiques se reflète clairement dans l'évolution du nombre de déclarations de petits colis enregistrées en France. Le nombre quotidien de déclarations concernées est passé de plus de 538 000 un an auparavant à environ 40 700 après son instauration, **soit une diminution de l'ordre de 92 %.**

---

[1] *Réponses de la DGDDI au questionnaire budgétaire.*
[2] *Réponses de la DGDDI au questionnaire budgétaire.*

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



Source : réponses de la DGDDI au questionnaire budgétaire.

Cette réorganisation des circuits logistiques a également fortement réduit le rendement du dispositif. Alors que les recettes de la taxe étaient initialement estimées à 500 millions d'euros sur la période de mars à octobre 2026, seuls 9,7 millions d'euros avaient été liquidés et 4,5 millions d'euros effectivement recouvrés au cours de ses quatre mois d'application.

La mise en place, à compter du 1er juillet 2026, d'un droit de douane forfaitaire européen de trois euros par catégorie tarifaire de marchandises a permis d'harmoniser les conditions de taxation des envois de faible valeur. Ce dispositif **a remplacé la franchise de droits de douane auparavant applicable aux marchandises d'une valeur inférieure à 150 euros**. Une redevance européenne destinée à **couvrir une partie du coût des contrôles douaniers devrait également venir compléter ce mécanisme**.

De la taxe nationale sur les petits colis à un dispositif harmonisé à l'échelle européenne

Jusqu'au 30 juin 2026, les envois de marchandises en provenance de pays tiers à l'Union européenne, d'une valeur totale n'excédant pas 150 euros, bénéficiaient en principe d'une franchise de droits de douane. Cette franchise était prévue par le règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009.

Afin de mieux contrôler l'afflux de marchandises lié à l'essor du commerce en ligne, l'article 82 de la loi de finances pour 2026 a instauré une taxe nationale sur les petits colis, entrée en vigueur 1er mars 2026. D'un montant de 2 euros par catégorie d'articles de marchandise, elle s'appliquait aux envois de faible valeur en provenance de pays tiers faisant l'objet d'une déclaration en douane simplifiée. Cette taxe s'inscrivait dans le cadre de l'article 52 du code des douanes de l'Union, relatif à la perception de frais pour certains services douaniers.

Cette initiative visait à anticiper l'instauration de frais de traitement à l'échelle européenne, alors en cours de négociation. Plusieurs États membres, notamment la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, avaient également envisagé d'introduire un prélèvement national comparable. Ces projets ont toutefois été abandonnés ou suspendus. L'Italie, qui avait instauré une contribution de 2 euros en janvier 2026, en a également suspendu l'application en mars 2026.

La France s'est ainsi retrouvée isolée dans la mise en œuvre de sa taxe, ce qui en a fortement compromis l'efficacité. Les opérateurs ont rapidement réorienté une partie de leurs flux vers d'autres États membres, où ils pouvaient procéder au dédouanement des marchandises avant de les acheminer vers la France, sans acquitter la taxe nationale. Face à ce constat, le Gouvernement a décidé de suspendre la taxe.

Le 1er juillet 2026, la taxe française a été remplacée par un droit de douane forfaitaire européen de 3 euros par catégorie d'articles, instauré par le règlement (UE) 2026/382 du Conseil du 11 février 2026. Ce règlement a également supprimé la franchise de droits de douane de 150 euros. L'abrogation de la taxe française à compter du 1er juillet 2026 a été constatée par un décret du 3 juillet 2026. **Enfin, à compter du 1er novembre 2026, des frais de traitement européens de 2 euros par catégorie d'articles doivent s'ajouter aux droits de douane.**

Ces deux dispositifs répondent ainsi à des finalités distinctes. Le droit de douane forfaitaire vise à soumettre les petits envois à une taxation douanière harmonisée, tandis que les frais de traitement ont vocation à couvrir une partie des coûts supportés par les administrations douanières en charge des contrôles de marchandises. Le produit des droits de douane constitue une ressource propre de l'Union européenne, dont les États membres conservent 25 % au titre des frais de perception.

Source : commission des finances d'après les éléments transmis par la DGDDI et les dispositions des textes européens concernés.

Cette harmonisation européenne **a permis une reprise partielle des flux déclarés en France, sans retour à leur niveau antérieur**. La DGDDI recense 12,7 millions de déclarations entre juillet et septembre 2026, contre 4,96 millions au cours des quatre mois précédents. Le rythme mensuel

des déclarations reste néanmoins sensiblement inférieur à celui observé en 2025[1].

Les premières données disponibles dans d'autres États membres témoignent également d'une évolution significative des flux de petits colis depuis l'entrée en vigueur du dispositif européen. En Belgique, le nombre de déclarations douanières relatives aux envois de faible valeur (H7) a diminué de 53 % en juillet 2026 par rapport à juillet 2025, tandis que celui des déclarations classiques a augmenté de 102 %[2].

Lors de son audition par les rapporteurs spéciaux, le directeur général des douanes et droits indirects a indiqué que l'entrée en vigueur du droit de douane forfaitaire européen sur les petits colis **commençait à entraîner une évolution des modèles logistiques de certains opérateurs du commerce électronique**. Plutôt que de recourir à l'expédition directe de petits colis aux consommateurs, certains privilégieraient désormais l'importation de marchandises en gros, selon les procédures classiques de dédouanement, avant leur distribution sur le marché européen. Ce mouvement demeurerait toutefois limité à ce stade. Le directeur général a également évoqué un effet probable de cette nouvelle taxation sur la consommation, en raison du renchérissement des importations de faible valeur. L'ampleur de cet effet demeure toutefois difficile à apprécier à ce stade.

L'expérience de la taxe française sur les petits colis a ainsi mis en évidence les limites d'une réponse strictement nationale et la nécessité d'une harmonisation à l'échelle européenne, mieux adaptée au fonctionnement du marché intérieur.

[1] *Réponses de la DGDDI au questionnaire budgétaire.*

[2] *Communiqué de presse du Gouvernement belge sur les premiers résultats du droit de douane temporaire de 3 euros, 3 septembre 2026.*

DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

La mission « Transformation et fonction publiques » porte les **crédits destinés à accompagner la transformation de l'action de l'État et de ses opérateurs**.

Créée en 2018 et initialement destinée à s'éteindre en 2022 avant d'être prolongée, la mission se distinguait :

- d'une part, par sa **vocation interministérielle ;**

- d'autre part, par **l'importance des crédits fonctionnant par appels à projets** : le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » et le fonds de la transformation pour l'action publique (FTAP) du programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique ».

I. UNE BAISSE SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2027, DANS LA CONTINUITÉ DE L'ÉVOLUTION INITIÉE EN 2025

Pour 2027, la mission « Transformation et fonction publiques » se compose de **trois programmes :**

- le **programme 348** « **Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs** » a été créé dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022. Initialement destiné à financer la rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs (les « cités administratives »), il a été doté depuis 2023 de financements complémentaires pour mener à bien les opérations du plan de **sobriété énergétique, au titre de l'action « Résilience »**. Ce programme d'investissement vise à moderniser les bâtiments publics en réhabilitant le parc existant, notamment pour diminuer les consommations d'énergies et en investissant sur des travaux ciblés sur la performance énergétique et sur l'évolution des modes de travail. L'État compte 56 cités administratives dans son réseau déconcentré dont 36 bénéficiaires[1] du programme. Ce programme est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE), rattachée au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) ;

[1] *Ils étaient 39 à l'origine : le projet de Melun a été arrêté sur décision du préfet, et dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État à Melun ; celui de Brest a été arrêté sur décision de la direction de l'immobilier de l'État, de même que celui de Tours, abandonné en 2023 du fait de retards trop importants.*

- le **programme 148 « Fonction publique »,** placé sous la responsabilité de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), porte les crédits alloués à l'action sociale interministérielle, à l'action d'appui et d'innovation des ressources humaines ainsi qu'à la formation initiale des fonctionnaires. Il retrace ainsi les **subventions pour charges de service public versées aux instituts régionaux d'administration** (IRA) ;

- le **programme 349 « Accès, qualité et transformation des services publics »** (anciennement « Transformation publique » jusqu'en 2026) soutient les réformes porteuses d'économies à moyen terme en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une réforme dans sa phase initiale. Il est placé sous la responsabilité de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Le **programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publique »**, dédié jusqu'à 2026 aux projets à dimension interministérielle qui portaient les effectifs et les dépenses de personnel de la DGAFP, du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et de la DITP, a été supprimé. Ses crédits ont été redéployés vers les programmes 148 et 349.

A. LES MOYENS DE LA MISSION CONTINUENT LEUR DIMINUTION AMORCÉE EN 2025

Les crédits de la mission affichent, par rapport à leur niveau de 2026, une **diminution importante (- 39,1 %) en autorisation d'engagement (AE) : ils s'établissent à 327,1 millions d'euros** (contre 537,3 millions d'euros en LFI 2026). Ils connaissent en revanche une **relative stabilité (- 0,4 %) en crédits de paiement (CP), les 516,3 millions d'euros** demandés pour 2027 étant à peine moindre que les 518,4 millions d'euros ouverts dans la LFI 2026.

Cette diminution s'explique, à titre principal, par **l'aboutissement du programme de rénovation des cités administratives** porté par le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs », lequel connaît une **chute spectaculaire de - 73,7 % en AE, à 57,1 millions d'euros** (contre 217,3 millions d'euros en 2026).

Dans une moindre mesure en valeur absolue, le **programme 349 « Accès, qualité et transformation des services publics »**, dont l'essentiel des crédits correspond à la dotation du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), voit également ses crédits fortement diminuer à périmètre constant, de **63,6 % en AE et de 41,2 % en CP.** Toutefois, en raison d'un transfert entrant correspondant notamment aux crédits de titre 2 de la DITP, les dépenses du programme 349 **augmenteraient, à périmètre courant, de 5,4 % en AE et de 36,0 % en CP par rapport à 2026.**

Évolution des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » depuis 2025

(en millions d'euros et en %)

		Exécution 2025	LFI 2026	PLF 2027	Évolution 2027/2026
[348] Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	*AE*	465,9	217,3	57,1	*- 73,72 %*
	CP	239,3	200,7	237,0	*+ 18,09 %*
[349] Accès, qualité et transformation des services publics (*auparavant Transformation publique*)	*AE*	39,0	42,6	44,9	*+ 5,40 %*
	CP	53,3	38,6	52,5	*+ 36,01 %*
[148] Fonction publique	*AE*	249,4	224,5	225,1	*+ 0,27 %*
	CP	249,2	226,2	226,8	*+ 0,27 %*
[368] Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	*AE*	51,0	52,9	0,0	*- 100,00 %*
	CP	51,0	52,9	0,0	*- 100,00 %*
Total	*AE*	**805,3**	**537,3**	**327,1**	***- 39,12 %***
	CP	**592,8**	**518,4**	**516,3**	***- 0,41 %***

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Du fait de la nature des projets soutenus par les programmes de la mission, **les dépenses d'investissement constituent la majorité des crédits.**

En LFI 2026, ces dépenses représentaient ainsi environ 31,9 % du total des crédits de la mission en autorisations d'engagement (AE) et 41,0 % en crédits de paiement (CP). Pour 2027, la part des dépenses d'investissement dans le total de la mission devrait **sensiblement décroître en AE**, puisqu'elles ne représenteraient plus que 17,2 % du total ; elles devraient toutefois **légèrement augmenter en CP** et atteindre 46,1 %.

Elles demeureraient ainsi le principal poste de dépense de la mission en CP, mais seraient **supplantées en AE par les dépenses de fonctionnement** (61,3 %). Ces dernières, qui représenteraient 200 millions d'euros en AE et 207 millions d'euros en CP, sont essentiellement portées par le **programme 148 « Fonction publique »** (pour environ 80 %), **avec les crédits dédiés à l'action sociale interministérielle**.

Enfin, les **dépenses de personnel diminueraient fortement** (- 57,6 % en AE et en CP) par rapport à la LFI 2026, pour ne plus peser que 7,1 % en AE et 4,5 % en CP des crédits de la mission. Cette diminution est principalement due au transfert à la mission « Gestion des finances publiques » des crédits correspondant à la masse salariale de la DGAFP. En conséquence, et compte-tenu du transfert des crédits de titre 2 de la DITP au programme 349 « Accès, qualité et transformation des services publics », **l'ancien programme support est supprimé.**

Évolution des crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » par titre de dépenses

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution 2027/2026	Part dans le total des crédits
[Titre 2] Dépenses de personnel	*AE*	54,7	23,2	*- 57,6 %*	7,1 %
	CP	54,7	23,2	*- 57,6 %*	4,5 %
[Titre 3] Dépenses de fonctionnement	*AE*	203,8	200,4	*- 1,7 %*	61,3 %
	CP	199,6	207,7	*+ 4,1 %*	40,2 %
[Titre 5] Dépenses d'investissement	*AE*	227,0	56,3	*- 75,2 %*	17,2 %
	CP	212,0	238,2	*+ 12,4 %*	46,1 %
[Titre 6] Dépenses d'intervention	*AE*	52,0	47,2	*- 9,2 %*	14,4 %
	CP	52,0	47,2	*- 9,2 %*	9,1 %
Total	*AE*	**537,5**	**327,1**	***- 39,1 %***	100,0 %
	CP	**518,3**	**516,3**	***- 0,4 %***	100,0 %

Note : du fait des arrondis, les totaux indiqués peuvent ne pas correspondre à la somme exacte des montants affichés pour chaque titre de dépenses.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. MALGRÉ LA RÉSORPTION DES CRÉDITS, UNE CONTRIBUTION LIMITÉE DE LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Les crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » ont fortement diminué au cours de la mandature actuelle et se sont systématiquement inscrits **en-deçà de la trajectoire** fixée par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027.

Évolution de la trajectoire de crédits de la mission par rapport au plafond fixé dans la LFPF 2023-2027

(en milliard d'euros)

	2024	2025	2026	2027
Plafond LPFP	1,1	0,8	0,8	-
Trajectoire réelle (CP)	0,9	0,6	0,5	0,5

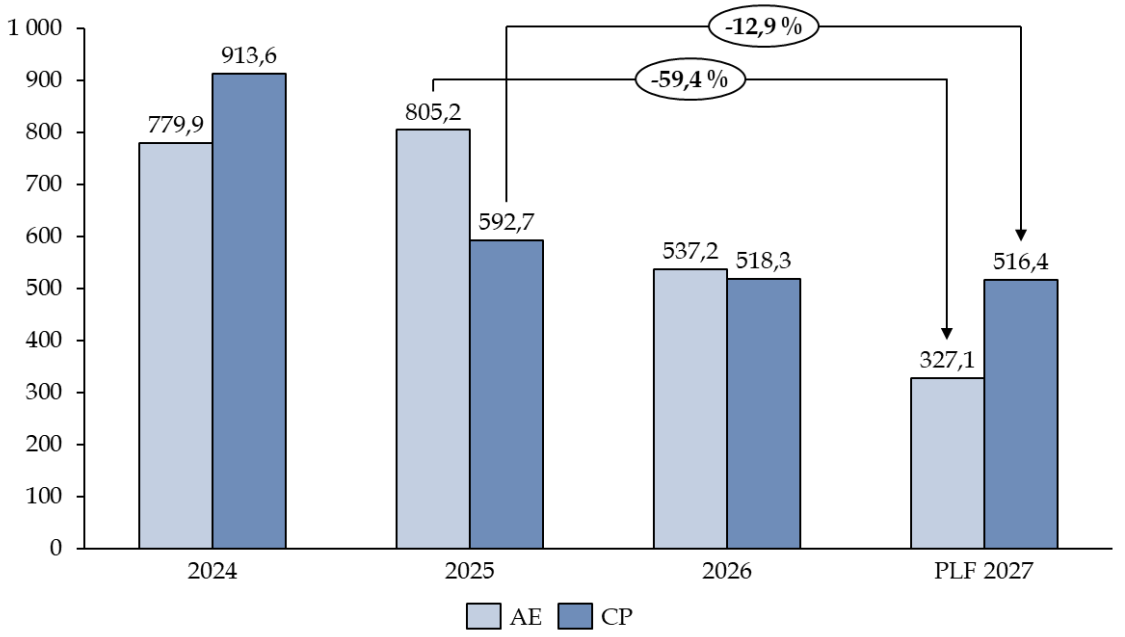
Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, **avec ses 0,5 milliard d'euros, la mission « Transformation et fonction publiques » ne représente que 0,1 % des crédits totaux du budget** de l'État. Aussi, cette trajectoire « vertueuse » n'a guère d'impact sur le redressement des comptes publics.

En revanche, les rapporteurs spéciaux constatent une évolution divergente des AE et des CP depuis 2025 : en effet, alors que **les AE connaissent une forte diminution**, passant de 805,2 millions d'euros en 2025 à 327,1 millions d'euros dans le PLF pour 2027 (soit une diminution de 59,4 %), les CP ont **suivi une évolution bien moins prononcée, diminuant seulement de 12,9** % et passant de 592,7 millions d'euros en 2025 à 516,4 millions d'euros en 2027.

Évolution des crédits de la mission depuis 2024 en AE et en CP

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette évolution divergente traduit la montée en puissance des **dépenses immobilières, par nature pluriannuelles**, et la mise en œuvre des programmes de rénovations du parc immobilier de l'État. Il en résulte un niveau important des restes à payer sur la mission.

Sur le programme « Performance et résilience des bâtiments », ils représentent **513,2 millions d'euros, dont 90 % sur des AE antérieures à 2027, un montant très significatif**. L'importance de montant rend difficile de diminuer davantage les décaissements au titre de la mission sur les années à venir, ces décaissements résultant d'engagements déjà pris. **La trajectoire de dépenses de la mission en est ainsi « rigidifiée »**.

De même, sur le programme 148 « Fonction publique », ces restes à payer s'élèvent à 271,3 millions d'euros, un montant important mais qui sera principalement couvert en 2027 pour les AE antérieures. La soutenabilité de la trajectoire de la mission n'en sera donc pas affectée.

Échéancier des restes à payer sur la mission

(en millions d'euros)

	2027	2028	2029	2030 et au-delà	TOTAL
[348] Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	237,0	122,9	89,6	63,7	513,2
[349] Accès, qualité et transformation des services publics	10,0	0,0	0,0	0,0	10,0
[148] Fonction publique	232,9	32,0	6,4	0,0	271,3
TOTAL	**479,9**	**154,9**	**96,0**	**63,7**	**794,5**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

II. FACE À LA DIMINUTION MASSIVE DES MOYENS DE LA MISSION, UNE RÉFLEXION SUR SON AVENIR DANS LE CADRE DE LA PROCHAINE MANDATURE EST INDISPENSABLE

A. AVEC L'ACHÈVEMENT DES PROGRAMME DE RÉNOVATION DES BÂTIMENTS PUBLICS, UNE TRAJECTOIRE INCERTAINE DU PROGRAMME RELATIF AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES

1. L'année 2026 a été marquée par l'achèvement du programme de rénovation des cités administratives

Alors qu'il a fallu attendre fin 2022, soit près de cinq ans après la création du programme 348, pour que l'ensemble des travaux de rénovation des cités administratives puisse débuter, **l'année 2025 a enregistré l'achèvement de la quasi-totalité des chantiers de rénovation des 36 cités concernées**.

Selon la DIE, **ce programme a bien atteint ses objectifs**, avec plus de 240 000 m2 de surface utile brute (SUB) libérée sur 246 000 prévus et 127,7 gigawattheures d'énergie primaire (GWhEP) sur les 141 prévus. De même, à l'heure du bilan, **ses coûts sont globalement conformes aux prévisions**, malgré l'inflation des dernières années, puisque le coût des rénovations n'est que de 7,9 euros par kilowattheure d'énergie primaire (kWhEP) contre 7,1 euros prévus. L'enveloppe d'un milliard d'euros prévu initialement n'a ainsi été dépassée que de 22 millions d'euros.

Objectifs et réalisation du programme de rénovation des cités administratives

(en millions d'euros)

	Programme initial	État actualisé
Projets	39	36 maintenus ; Melun, Tours et Brest arrêtés
Surface utile brute libérée	246 000 m²	240 137 m²
Économies d'énergie	141 GWhEP/an	127,7 GWhEP/an
Coût par kWhEP économisé	7,1 €/kWhEP	7,9 €/kWhEP
Montant des 36 projets	1 milliard d'euros	1,02 milliard d'euros[1]

Note : Gigawattheure (GWhEP) et kilowattheure (kWhEP) d'énergie primaire

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

[1] *Le montant est supérieur au milliard avec les transferts de crédits venant d'autres programmes budgétaires contribuant à la mesure (en particulier le programme 148 pour le financement des restaurants administratifs). Ces transferts permettent de simplifier l'exécution et le suivi budgétaro-comptable des marchés.*

Aussi, les crédits dédiés au programme 348 devraient-ils diminuer en AE (- 73,7 %), mais augmenter en CP (+ 18,12 %). Si la hausse des décaissement traduit l'aboutissement du programme de rénovation des cités administratives, les faibles montants d'AE résulte de la **décision du Gouvernement de ne pas préempter les choix immobiliers de la prochaine mandature**.

D'après la DIE, des **difficultés sur la réalisation des derniers travaux de la cité de Strasbourg** conduisent cependant à **décaler la réception définitive à 2026 ou 2027**, afin de « *préserver en priorité les intérêts financiers de l'État* »[1]. La DIE a en effet signalé aux rapporteurs spéciaux des difficultés contractuelles sur ce projet, un contentieux étant actuellement pendant, qui donne d'ailleurs lieu à l'ouverture d'AE sur le programme 348.

Le programme 348 porte enfin une très grosse opération : la rénovation de la cité administrative de Nanterre. Le chantier a commencé et des décaissements importants devraient arriver à partir de 2027 ; plusieurs tranches du projet devraient être engagées successivement. Le montant global des **dépenses qui seraient consacrées à ce projet est élevé (environ 400 millions d'euros)** en raison des importantes opérations de désamiantage qui doivent être conduites.

2. Les actions « Résilience » sont désormais aboutie, avec un bilan positif

Dans la continuité de la mesure « Résilience I » financée sur le programme 723 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », **une nouvelle enveloppe, dite « Résilience II », de 150 millions d'euros a été mise en place sur le programme 348 en 2023**, au titre de **l'investissement dans la sobriété énergétique des bâtiments publics de l'État et de ses établissements**.

Ainsi que le souligne la DIE, **la mesure Résilience II, reposant sur le mécanisme de l'appel à projets, avait un « *caractère provisoire et d'urgence* »** : réalisée à la demande du Gouvernement consécutivement à la guerre en Ukraine, elle faisait suite à une première mesure Résilience I (financée sur le programme 723 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en 2022), avec pour **but de réduire la dépendance de l'État à l'égard des énergies fossiles**. L'essentiel de la mesure, hors prestations d'AGILE, consistait à **remplacer ou réduire la consommation d'énergie fossile**, sans pour autant optimiser les surfaces occupées.

Suivant la DIE, « *après une troisième mesure intégrée dans le financement des derniers travaux à gains énergétiques rapides en 2024 et 2025,* ***l'essentiel des principaux points noirs énergétiques ont été traités*** ».

---

[1] *Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.*

Opérations notables au titre de la mesure Résilience II

- Le raccordement du Palais de Chaillot (Paris) au réseau de chauffage urbain en remplacement des chaudières gaz, pour un gain de 0,50 euro par kilowattheure d'énergie fossile économisé par an ;

- L'installation de panneaux photovoltaïques et du stockage par batteries afin de couvrir la consommation électrique de la station d'Atuona (archipel des îles Marquises en Polynésie française), qui reposait sur l'électricité produite à 100 % par une centrale thermique à énergie fossile, pour un gain de 1,22 euro par kilowattheure d'énergie fossile économisé par an ;

- Le remplacement des chaudières fioul par une pompe à chaleur et la mise en place d'une programmation centralisée du chauffage à la subdivision des phares et balises de Brest (Finistère), pour un gain de 1 euro par kilowattheure d'énergie fossile économisé par an.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Pour 2027, **la dotation correspondant aux enveloppes « Résilience » devrait être nulle en AE et en CP**, les projets ayant été menés à leur terme et aucun nouvel engagement n'étant prévu avant l'élection présidentielle de 2027.

3. Avec la création d'une foncière de l'État, la pérennité d'un programme de rénovation immobilière est mise en question

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l'occasion du conseil de l'immobilier de l'État (CIE) du 29 février 2024[1], la réforme de la foncière d'État vise à assurer « ***une gestion immobilière responsable, durable et sobre*** », à travers notamment la réalisation d'un **objectif de réduction des surfaces occupées de 25 % en dix ans**.

L'objectif de cette réforme est de faire financer l'entretien des bâtiments de l'État qui seraient transférés à la foncière par le **produit des loyers payés par les ministères occupants,** ce qui devrait à la fois inciter les ministères à la rationalisation de leurs emprises et permettre de faire face au « mur d'investissement » dans l'immobilier public mis en valeur par un rapport récent de la Cour des comptes[2].

Selon la Cour, le coût des travaux à engager dans le cadre de la planification écologique serait compris entre **140 et 150 milliards d'euros à l'horizon 2050**, ce qui nécessiterait une augmentation annuelle des crédits immobiliers de l'ordre de 20 à 25 % par rapport aux niveaux actuels.

---

[1] *Communiqué de presse du 1er mars 2024, « Lancement des travaux du Conseil de l'immobilier de l'État sur le projet de foncière de l'État pour une gestion immobilière responsable, durable et sobre ».*
[2] *Cour des comptes, La politique immobilière de l'État. Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir, rapport remis à l'Assemblée nationale, décembre 2023.*

Dans ces conditions, **la pertinence du maintien d'un programme dédié à la rénovation du parc immobilier de l'État**, qui doublonne déjà le programme 723 du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », en plus de la foncière, **a été posée**[1]. La Cour des comptes considère ainsi que « *la soutenabilité de la trajectoire du programme interroge* » au regard de la création de la foncière de l'État.

Dans le même temps, la nécessité d'investissement dans l'immobilier public, y compris de bureau, pourrait ne pas pouvoir attendre la montée en puissance de la nouvelle foncière, compte-tenu de l'urgence de **l'adaptation des bureaux et des logements possédés par l'État aux nouveaux enjeux, telles que les canicules** dont l'été 2026 a donné l'étouffant exemple. Un nouveau programme d'investissement, semblable à la mesure « Nouveau Espaces de Travail » dont l'objectif était l'adaptation des bureaux des services de l'État, pourrait être pertinent.

Il reviendra à la prochaine majorité d'en décider.

B. LE BILAN MITIGÉ DU FTAP, DONT L'EXTINCTION EXPLIQUE LA BAISSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DOIT ÊTRE PORTEUR D'ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

1. L'extinction du FTAP explique la forte baisse des crédits dédiés à la transformation publique

Le programme 349 portera en 2027 les dépenses de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), pour le financement de l'accompagnement à la transformation publique et du renouveau démocratique. Si le financement du **Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)** demeure inscrit sur ce programme, il serait très marginal en 2027 avec **aucune AE et seulement 1 million d'euros de CP**.

Déjà en 2026, l'exécution à date du programme 349 montre qu'il se trouve fortement réduit dans son ampleur.

[1] *Cour des comptes,* Note d'exécution budgétaire 2025*, Mission « Transformation et fonction publiques », avril 2026.*

Consommation des crédits du programme 349 au 30 juin 2026

(en euros)

Action	Consommation en AE	Consommation en CP
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)	1 206 475	6 790 477
02 – Accompagnement du changement de l'action publique	1 705 124	2 624 999
04 – Renouveau démocratique	237 777	301 480
Total programme 349	**3 149 376**	**9 716 957**

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

a) Les quelques crédits de l'action 1 visent à solder les dépenses résiduelles au titre du FTAP

La totalité de la première enveloppe du FTAP (2018-2021), de **700 millions d'euros en 2018**, a été attribuée à plus d'une centaine de lauréats. Une nouvelle enveloppe de **80 millions d'euros a été ouverte en 2022** et a permis un réabondement de l'enveloppe FTAP initiale.

Le Fonds pour la transformation de l'action publique

Traduisant l'une des préconisations de Jean Pisani-Ferry dans le rapport de préfiguration du Grand plan d'investissement, le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) a été institué pour financer les investissements nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles à fort potentiel d'amélioration du service rendu et de réduction durable des dépenses publiques.

Le fonds devait ainsi permettre un retour sur investissement élevé en termes d'économies pérennes, sur la base du principe suivant : un euro investi devait conduire à un euro d'économies sur le budget de l'État.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Une **nouvelle enveloppe de 330 millions d'euros** a été annoncée fin 2022 pour couvrir la période 2023-2025, dont 120 millions d'euros en 2023, 110 millions d'euros en 2024 et 100 millions d'euros en 2025. Le FTAP a attribué 85 millions d'euros au cours de l'année 2023.

La décision prise fin 2023 de ne **plus accorder de crédits nouveaux au FTAP**, hormis ceux nécessaires à l'apurement des projets en cours, a entraîné **l'arrêt de la sélection de nouveaux projets à compter de 2024**. En conséquence, la totalité des crédits ouverts depuis 2024 a été dédiée aux projets en cours, au regard de leur performance et des programmations contractuelles d'exécution des dépenses.

Les dernières dépenses des projets FTAP s'étant terminée pour la quasi-totalité d'entre elles, en 2025 et 2026, les crédits ouverts pour 2027 en CP seront **exclusivement consacrés à honorer les obligations des contrats de transformation déjà signés** avec les porteurs des projets.

Le FTAP a co-financé **149 projets depuis sa création**, principalement des projets relatifs à la transformation des modes d'action publique et des administrations par le **numérique**, mais aussi certains projets à très haut potentiel d'optimisation des services.

Ils sont aujourd'hui presque tous achevés. S'il est possible de s'en féliciter, les rapporteurs spéciaux relèvent que l'atteinte des objectifs des projets portés par le FTAP reste à ce jour hypothétique.

b) Les crédits des actions 2 et 4 sont maintenues, à périmètre constant, au strict minimum

Les crédits de l'action 2 « Accompagnement du changement de l'action publique » augmenteraient fortement en 2027 (+ 128 % en AE et + 162 % en CP) sous l'influence de deux facteurs :

- d'une part, cette action bénéficierait d'un transfert de **6,52 millions d'euros en AE et en CP** dans le cadre de l'intégration au sein de la DITP de compétences relatives au développement et à l'hébergement des services, à la relation usager, et à la transformation numérique territoriale, qui permettront de renforcer le pilotage de la chaîne de transformation, de l'identification du besoin jusqu'au déploiement du service. À compter du PLF 2027, **les dépenses de masse salariale (T2) de la DITP[1] seront ainsi inscrites sur le programme 349**.

- d'autre part, l'action 2 devrait bénéficier en 2027 d'une ouverture de CP de **6,7 millions d'euros** visant à couvrir les restes à payer du programme de déploiement de l'IA.

Quant à l'action 4 **« Renouveau démocratique », ses crédits seraient maintenus à 0,5 million d'euros** en AE et en CP, ce qui permettra de financer les frais de maintenance de la plateforme de consultation du public des ministères, Agora, et la cotisation annuelle versée à l'*Open Government Partnership* (OGP).

[1] *Ces crédits proviennent des programmes 368 pour 187 ETPT et 129 pour 58 ETPT. Cela représente au total 245 ETPT, 21,5 millions d'euros de T2 HCAS et 1,4 millions d'euros de T2 CAS.*

Crédits demandés pour 2027 au titre du programme 349

(en millions d'euros)

Action	AE	CP
01 – Fond pour la transformation de l'action publique	0	1
02 – Accompagnement du changement de l'action publique (HT2)	21,5	28,1
02 – Accompagnement du changement de l'action publique (T2)	22,9	22,9
04 - Renouveau démocratique	0,5	0,5
Total du Programme 349	**44,9**	**52,5**

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

2. Le bilan contrasté du FTAP doit être porteur d'enseignements, à l'avenir, pour mener la modernisation de l'État

a) Le retour sur investissement du FTAP semble négatif

Alors que le fonds de transformation de l'action publique (FTAP) vit ses dernières heures et que la mandature actuelle touche à sa fin, il apparaît nécessaire de **dresser un bilan de ce dispositif**.

À en croire la Cour des comptes, qui a récemment rendu publiques ses observations sur le FTAP[1], sa performance est pour le moins contrastée : les magistrats financiers font en effet le constat d'un « ***bilan insaisissable*** *imposant des clarifications à l'avenir* ».

En cause, une **vocation initiale partiellement dénaturée** par une trop faible sélectivité des projets : les interventions du FTAP se sont dispersées, dans lisibilité d'ensemble, en raison d'une gouvernance insuffisamment affirmée.

Surtout, après huit ans d'existence du FTAP, la Cour des comptes estime que **son « *impact global [est] difficile à caractériser* » :** les économies annoncées, dont la fiabilité est faible et dont les modalités de calcul sont « *sujettes à interrogations* », n'ont pas été validées par la direction du budget…

Malheureusement, même les données communiquées par le Gouvernement laissent penser que le FTAP a, dans l'ensemble, plutôt été un échec : comme l'indique le tableau ci-dessous, si le coût du FTAP a été moindre qu'attendu initialement – certains projets ayant été arrêtés ou certains crédits annulés – **les économies attendues se sont, elles, 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**.

[1] *Cour des comptes, « Le fonds de transformation de l'action publique : un bilan insaisissable imposant des clarifications à l'avenir », OD S2025-1500, septembre 2025.*

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, à son lancement, à **clairement déficitaire lorsqu'on se réfère à ses résultats**.

b) L'expérience du FTAP doit être source d'enseignements pour l'avenir

Ces dernières décennies, chaque législature a commencé avec l'annonce d'un plan de modernisation de l'État. Cette constante a son pendant : **tous ces programmes de modernisation sont restés caractérisés par des résultats modestes**[1].

Les tentatives de modernisation de l'État depuis 2017 ne font pas exceptions, puisque la Cour des comptes, dans une note thématique de septembre 2026, juge ses résultat « *inégaux* » et « ***en retrait par rapport à l'ambition affichée****, qu'il s'agisse de réduction de la dépense publique, d'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager ou d'engagement des agents*. »

La Cour pointe notamment des « *traductions insuffisantes* » des revues de dépenses, les « *bilans contrastés* » des restructurations de service ou encore des initiatives de numérisation « *à l'impact encore modéré* »[2].

Pour la prochaine mandature, la Cour des comptes prône « *une **relance de la politique de modernisation** de l'État* », qui devrait être articulée autour d'une nécessaire rationalisation de la dépense publique. En s'appuyant sur les limites du FTAP, elle recommande **d'instaurer, par redéploiements de crédits, un fonds interministériel ayant vocation à contribuer au financement de projets de modernisation ciblés**, sur la base d'une contractualisation des objectifs et du retour sur investissement dont les résultats seront audités.

Les rapporteurs spéciaux considèrent en effet qu'il s'agit de conditions *sine qua non* au renouvellement d'une telle expérience.

---

[1] *Cour des comptes, « La modernisation de l'État : des décennies d'ambition, l'urgence d'une nouvelle impulsion »,* Note thématique, *septembre 2026.*

[2] Ibid.

C. LA FONCTION PUBLIQUE : UNE PRÉVISION À RAPPROCHER DE L'EXÉCUTION, DES GISEMENTS D'EFFICIENCE SUR LA FORMATION

1. Une prévision de dépense stable sur le programme 148, qui pourrait néanmoins être rationnalisée

La prévision de dépense pour le programme 148 « Fonction publique » en 2027 est **presque parfaitement stable par rapport à 2026, les dépenses n'augmentant que de 0,28 %**.

Les crédits dédiés à l'action sociale interministérielle resteraient prédominants (117,3 millions d'euros en AE et 119 millions d'euros en CP), suivis par les crédits de fonction, dont la majeure partie est constituée des subventions pour charge de service public (SCSP) du groupe des instituts du service public, regroupant l'institut national (INSP, ex-ENA) et les instituts régionaux d'administration (IRA).

Crédits demandés au titre du programme 148 pour 2027

(en millions d'euros)

Action	AE	CP
01 – Formation des fonctionnaires	78,1	78,1
dont SCSP G-ISP	52,3	52,3
dont prépa-Talents	20,5	20,5
02 – Action sociale interministérielle	117,3	119,0
dont fonctionnement pour l'amélioration des conditions de vie des agents	91,4	91,6
dont prestations sociales	24	24
03 - Appui et innovation des ressources humaines	29,7	29,8
Total du Programme 148	**225,1**	**226,9**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette stabilité apparente cache de légers mouvements en gestion : les crédits de l'action sociale interministérielle donnent lieu à dessous-exécutions récurrentes, qui nourrissent soit des sur-exécutions des subventions aux IRA, soit des reports de crédits[1]. Ces anomalies ont été relevées par la Cour des comptes qui y voit des potentiels de rationalisation des enveloppes ou à tout le moins la nécessité de renforcer la sincérité de la budgétisation initiale.

[1] *Cour des comptes,* Note d'exécution budgétaire 2025, *Mission « Transformation et fonction publiques », avril 2026.*

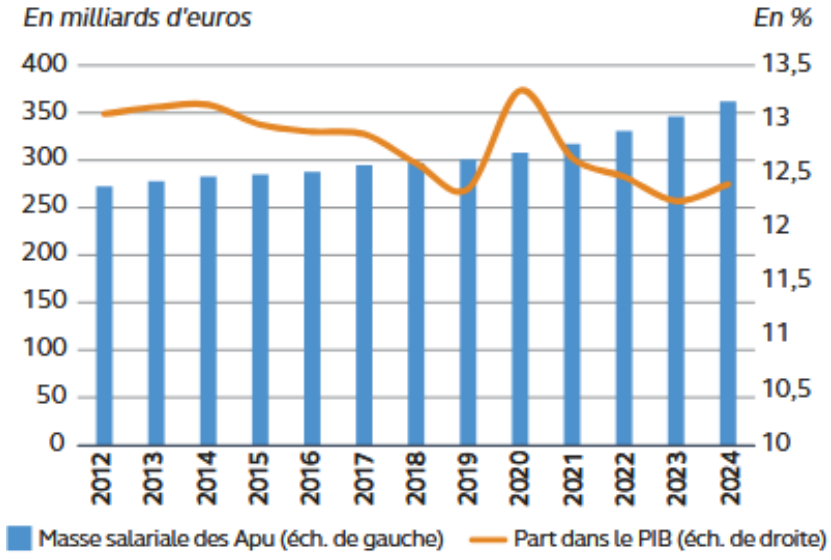
Les rapporteurs spéciaux constatent que la présentation des crédits dans la documentation budgétaire, quasiment identique à l'année dernière, ne tient pas compte de ces remarques.

2. La fonction publique constitue un enjeu majeur qui dépasse de loin le programme 148

Au 31 décembre 2024, la fonction publique employait **5,88 millions d'agents, en hausse de 475 000 agents, soit 8,8 %, depuis 2012**. Au cours de cette même période, l'emploi public a moins augmenté que l'emploi total mais a plus progressé que la population française ; aussi le taux d'administration a crû de 83 agents pour 1 000 habitants à 85 agents.

Ce sont ces termes qui ouvrent une récente note thématique de la Cour des comptes relative à la masse salariale de la fonction publique[1]. Celle-ci s'élève à **362,1 milliards d'euros en 2024, représentant 21,7 % du PIB** – elle a progressé de 89,5 milliards d'euros depuis 2012.

Évolution de la masse salariale publique en montant et en part du PIB entre 2012 et 2024



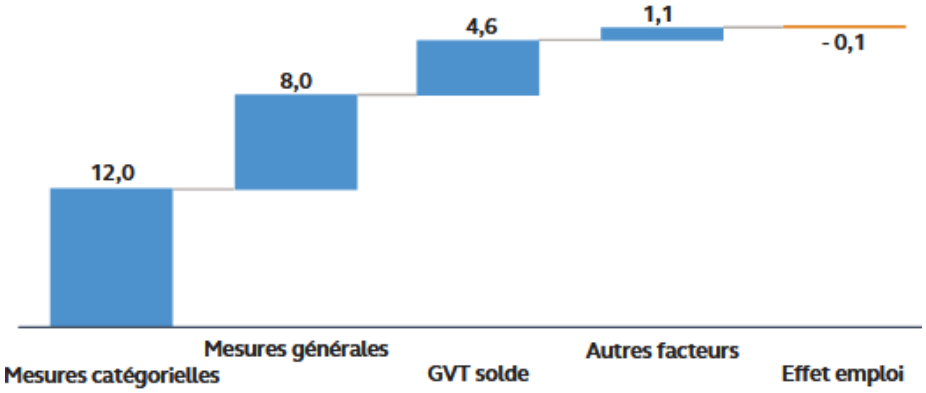
Source : Cour des comptes

Pour l'État, cette hausse est **presque exclusivement due à l'augmentation des rémunérations**, celle des effectifs jouant même légèrement en sens inverse.

[1] *Cour des comptes, « La masse salariale de la fonction publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques »*, Note thématique, *septembre 2026.*

Facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État de 2012 à 2024

(en milliards d'euros, hors cotisation employeur)



Source : Cour des comptes

Selon la Cour, **l'effort global d'au moins 80 milliards d'euros** à réaliser pour ramener le déficit public sous la barre de 3 % du PIB d'ici 2029, conformément à la trajectoire des finances publiques prévue dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme, nécessiterait **17,4 milliards d'euros d'économies sur la masse salariale publique** dans l'hypothèse où celle-ci devait y contribuer proportionnellement à son poids dans les dépenses publiques.

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**[1]**.**

Le rapporteur spécial Albéric de Montgolfier propose ainsi plusieurs amendements visant à **modérer la progression de la masse salariale, par un effort sur les effectifs** (non-remplacement de certains agents partant à la retraite hors ministères régaliens et de l'Éducation nationale) **ou encore diverses mesures relatives aux rémunérations** (passage de 1 à 3 jours de carence, rémunération à 90 % des temps partiels thérapeutiques, forfaitisation du supplément familial de traitement).

Pour la rapporteure spéciale Florence Blatrix-Contat, ces mesures, qui risquent de réduire l'attractivité de la fonction publique, **arrivent à contre-temps** dans le contexte social actuel.

Les rapporteurs spéciaux se retrouvent toutefois pour appeler de leurs vœux une **évolution du régime indemnitaire** tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), afin d'encourager l'engagement des agents[2].

---

[1] Ibid.

[2] *Rapport n° 421 (2025-2026) fait par M. Claude Nougein au nom de la commission des finances du Sénat pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la rémunération à la performance des agents de l'État – exercices 2014 à 2024.*

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

I. UNE HAUSSE PRUDENTE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ENTRE 2026 ET 2027

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POURSUIT UN OBJECTIF DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Créé par la loi de finances pour 2006[1], **le compte d'affectation spéciale** (CAS) **« Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** a été conçu pour constituer **l'instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État**.

Placé **sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État** (DIE), il vise à financer les **opérations de valorisation et la modernisation** du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs.

Le compte d'affectation spéciale se compose de **deux programmes** :

- le **programme 721** « **Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État** » porte la contribution du compte au désendettement de l'État. **Cependant, ce programme n'est plus abondé depuis 2018**[2] ;

- le **programme 723** « **Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État** » porte les crédits destinés à financer les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire, ainsi que les opérations immobilières structurantes réalisées sur le parc immobilier de l'État.

Régi par des règles spécifiques, notamment en termes d'affectation des recettes, le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » se différencie de celui d'une mission budgétaire classique : en vertu du **principe de mutualisation des recettes**, les produits de cessions des biens immobiliers de l'État sont répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le compte d'affectation spéciale, dont ces produits constituent la principale ressource.

---

[1] *Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.*

[2] *Il ne peut pas être supprimé, car l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes.*

Cette répartition, qui connaît plusieurs exceptions, vise à affecter une **partie des recettes immobilières au profit des dépenses d'entretien du propriétaire financées par le CAS**, tout en intéressant les ministères à la rationalisation de leurs emprises immobilières.

Évolution des dépenses et des recettes du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » entre 2026 et 2027

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2026	PLF 2027	Évolution 2026/2027
Dépenses				
[721] Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État		0,0	0,0	-
[723] Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	AE	204,0	240,0	+ 17,6 %
	CP	315,5	197,0	- 37,6 %
11 - Opérations structurantes et cessions	*AE*	*44,0*	*65,0*	+ 47,7 %
	CP	*155,5*	*15,0*	- 90,4 %
12 - Contrôles règlementaires, audits, expertises et diagnostics	*AE*	*7,0*	*15,0*	+ 114,3 %
	CP	*16,0*	*15,0*	*- 6,3 %*
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	*AE*	*54,0*	*97,0*	+ 79,6 %
	CP	*64,0*	*97,0*	+ 51,6 %
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	*AE*	*99,0*	*63,0*	- 36,4 %
	CP	*80,0*	*70,0*	- 12,5 %
Total des dépenses	**AE**	**204,0**	**240,0**	+ 17,6 %
	CP	**315,5**	**197,0**	- 37,6 %
Recettes				
Produits des cessions immobilières		160,0	180,0	+ 12,5 %
Produits de redevances domaniales		110,0	120,0	+ 9,1 %
Total des recettes		**270,0**	**300,0**	**+ 11,1 %**
Solde		**-45,5**	**103,0**	**+ 148,5**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Pour 2027, les prévisions de recettes du CAS, d'un montant total **de 300 millions d'euros**, se décomposent de la manière suivante :

- **160 millions d'euros au titre des produits des cessions** de biens immobiliers de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État (**contre 140 millions d'euros en 2026**) ;

- **120 millions d'euros au titre du produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État**, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, ainsi que les redevances et les loyers du domaine public et privé dont le ministre des armées est le gestionnaire (**contre 110 millions d'euros en 2026**) ;

- **20 millions d'euros** de fonds de concours et des versements du budget général (confondus dans la ligne « produits des cessions »).

Compte-tenu des sommes ouvertes en 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 51,5 millions d'euros en 2026.

B. UNE MODESTE PROGRESSION DES RECETTES DU CAS QUI TÉMOIGNE DE L'ATTEINTE D'UN « SOCLE » SELON L'ADMINISTRATION

1. Des produits de cession sans perspective de hausse à moyen-terme du fait de la raréfaction des biens cessibles

Comme la DIE l'a rappelé aux rapporteurs spéciaux, les prévisions de recettes sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont bâties sur des **éléments statistiques à partir des biens pouvant être cédés et de leur valorisation**.

Au 25 août 2026, 267 cessions ont d'ores et déjà été réalisées pour l'année 2026 pour un montant de 93 millions d'euros). D'ici à la fin de l'année 2026, la cession de 424 biens supplémentaires demeure envisagée, pour un montant estimatif de 86 millions d'euros. **La prévision de recettes de la LFI 2026 devrait donc être dépassée**, ce qui est positif.

Cessions conclues en 2026 pour un prix de vente supérieur à 5 millions d'euros

- La cession d'un ensemble de locaux professionnels, remis au domaine, à Saint-Paul à La Réunion, pour un montant de 28,3millions d'euros ;

- La cession d'un immeuble de bureau, relevant du service du Premier ministre, à Nantes, pour un montant de 10,1 millions d'euros ;

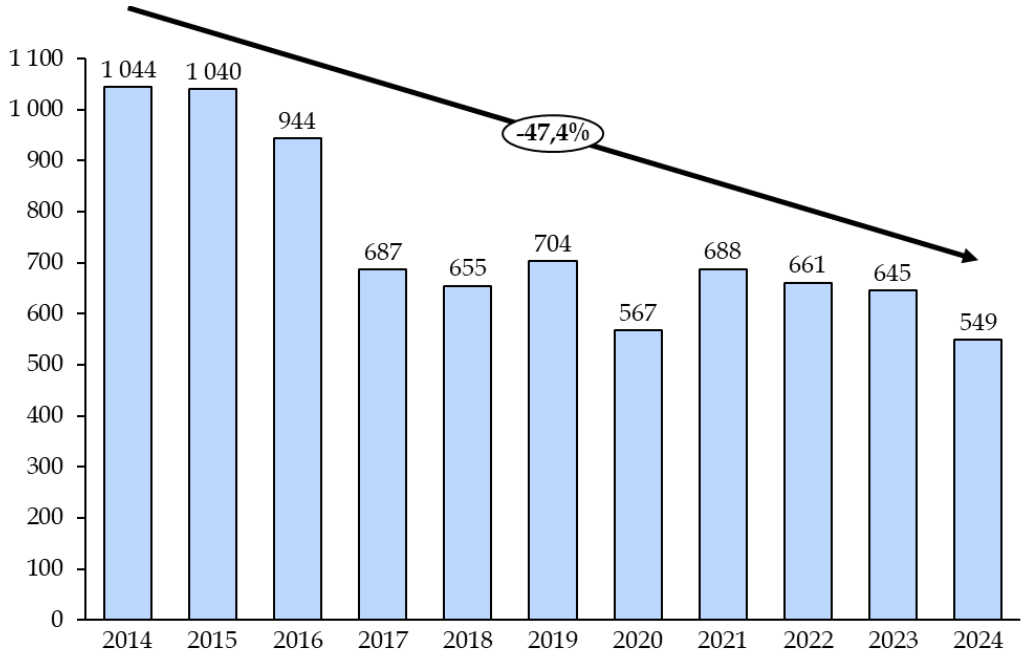
- La cession de bureaux d'un centre départemental des finances publiques (CDFiP), appartenant au ministère de l'économie et des finances, à Montpellier, pour un montant de 6 millions d'euros ;

- La cessions de logements situés à Dugny en Seine-Saint-Denis appartenant au ministère des Armées, pour un montant de 6 millions d'euros.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Bien qu'elles augmentent en 2027, les recettes de cessions sont toutefois tendanciellement orientées à la baisse. En effet, les principales recettes du CAS sont issues des cessions de biens. Or, les biens immobiliers les plus « liquides » – c'est-à-dire les plus facilement cessibles – ont été vendus au cours des quinze dernières années. Comme le démontre le graphique ci-dessous, **le nombre de cessions a continuellement diminué depuis une décennie**, passant de 1 044 biens cédés en 2014 à seulement 549 biens cédés en 2023. À l'inverse, **les biens plus complexes occupent une place de plus en plus importante au sein du stock géré par la DIE :** selon la Cour des comptes, trois quarts des 1 636 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine fin 2022 sont « difficiles », « très difficiles » ou « improbables » à céder.

Évolution du nombre de biens cédés entre 2014 et 2024



Source : commission des finances du Sénat, d'après le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État »

La programmation des cessions pour l'année 2027 recense au 25 août 2026 la cession de 498 biens pour un montant estimatif de **166 millions d'euros**. Selon la DIE, les dernières projections en matière de cessions conduisent toutefois, de manière prudentielle, à réduire le montant attendu, qui s'établit à 160 millions d'euros dans la documentation budgétaire. Cette prudence est rendue nécessaire par les **incertitudes entourant le calendrier de cessions exceptionnelles** : il est en effet possible que des cessions importantes, initialement programmées pour 2027, « glissent » sur l'année 2028.

Entendue par les rapporteurs spéciaux, la DIE a indiqué que **quatre cessions d'ampleur étaient prévues pour 2027** :

- la cession de la cité administrative de Toulouse, dont la promesse de vente à été signée en 2026, pour un montant prévisionnel de 4,5 millions d'euros ;

- l'ancien site de la Bibliothèque nationale de France rue de Louvois à Paris, pour un montant de 25 millions d'euros ;

- un immeuble de bureaux occupé par la DGFiP rue de l'Argonne, pour un montant prévisionnel de 20 millions d'euros ;

- un espace naturel propriété du ministère des affaires étrangères situé à Téhéran, dont la cession pourrait rapporter jusqu'à 9,8 millions d'euros.

Seuls les trois premiers projets de cession, qui présentent désormais un caractère certain, sont pris en compte dans les projections de recettes du CAS. La cession du bien situé à Téhéran présente en revanche de forts risques de ne pas aboutir compte-tenu de la situation géopolitique et n'est donc pas pris en compte.

2. Les recettes d'occupation : une manne sous-exploitée mais qui peine à prendre de l'ampleur

S'agissant du produit des redevances, la DIE a indiqué aux rapporteurs spéciaux mener de nombreux contrôles sur les situations d'occupation du domaine public afin de s'assurer de leur régularité – qui implique en principe la **perception d'une redevance d'occupation**.

En pratique, les situations d'occupation du domaine de l'État donnant lieu au paiement d'une redevance sont nombreuses et très diverses : outre les situations dans lesquelles l'État loue des locaux qui lui appartiennent à des acteurs privés, l'administration met également en œuvre des montages innovants : par exemple, **Naval Group acquitte une redevance pour l'un de ses bâtiments industriels construit sur un terrain militaire** ; de même, des panneaux photovoltaïques peuvent être installés sur un terrain ou un bâtiment public ; il donne ainsi lieu au paiement d'une redevance.

L'occupation des plages par des restaurants, les droits de mouillage ou encore les cultures marines, qui interviennent sur le domaine public naturel de l'État, donnent également lieu au paiement de telles redevances.

Les redevances peuvent être fixes ; lorsque l'occupant exerce une activité économique, l'autorisation d'occupation du domaine peut ainsi prévoir une part variable à la redevance, qui vise à capter une partie des profits générés par l'activité rendue possible par l'occupation du domaine.

Parmi les redevances facturées sur le CAS immobilier en 2026 (à date), les plus importantes concernent une convention d'occupation temporaire à l'Arsenal de Toulon (Var) pour un montant de 1,9 million d'euros et un bail à usage professionnel non commercial ou mixte (bail civil) à Paris pour un montant de 1,8 million d'euros.

La prévision de recettes pour 2027 au titre des redevances domaniales, qui tient compte de la dynamique observée au cours des derniers exercices et du niveau d'exécution constaté à ce stade en 2026, est fixée à **120 millions d'euros pour 2027,** en hausse précautionneuse par rapport à 2026.

C. DES DÉPENSES RECENTRÉES SUR L'ENTRETIEN COURANT AU DÉTRIMENT DU GROS ŒUVRE

La stratégie de la DIE en matière d'entretien à la charge du propriétaire s'articule autour de trois axes complémentaires :

- **développer la maintenance préventive des bâtiments**, source d'économies sur le long terme, et **assurer la réalisation des contrôles réglementaires** ;

- **financer des travaux lourds et en particulier de remise en état et en conformité**, notamment lorsque les exigences de sécurité liées aux bâtiments accueillant des publics ou aux conditions de vie au travail des agents l'imposent ;

- **contribuer à la transition écologique** en finançant des opérations conduisant à une meilleure maîtrise de la consommation énergétique.

Pour le PLF 2027, les prévisions de dépenses du CAS sont budgétisées à **240 millions d'euros en AE et 197 millions d'euros en CP**, dont 175 millions d'euros en AE (72,9 %) et 182 millions d'euros en CP (92,4 %) pour les seules dépenses d'entretien (actions 12 à 14).

Évolution des crédits destinés à couvrir les dépenses du CAS entre la LFI 2026 et le PLF 2027

(en millions d'euros)

	LFI 2026		PLF 2027		Évolution	
	AE	*CP*	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*
11 - Opérations structurantes et cessions	44	155	65	15	+ 47,7 %	- 90,3 %
12 – Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	7	16	15	15	+ 114,3 %	- 6,3 %
13 – Maintenance à la charge du propriétaire	54	64	97	97	+ 79,6 %	+ 51,6 %
14 – Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	99	80	63	70	- 36,4 %	- 12,5 %
Total	**204**	**315**	**240**	**197**	**+ 17,6 %**	**- 37,5 %**

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

D'après la DIE, la priorité ayant été donnée au financement de l'entretien de l'immobilier, le montant consacré aux opérations structurantes est fixé à un très faible niveau, de **15 millions d'euros en CP**.

Dès lors, **seules les opérations structurantes dont les travaux ont déjà démarré seront financées en AE en 2027** : le PLF 2027 prévoit ainsi 65 millions d'euros d'AE qui correspondent à des engagements complémentaires pour des opérations en cours. Quant au financement des cessions, celui-ci demeure marginal, dans la continuité des années précédentes. **Le montant prévisionnel des CP découle des restes à payer relatifs aux opérations passées**.

Pour les dépenses d'entretien immobilier, la loi de finances initiale pour 2026, avait retenu un montant de 160 millions d'euros en AE et en CP. Ces montants augmenteraient à **175 millions d'euros en AE et à 182 millions d'euros en CP pour 2027**. La DIE a indiqué aux rapporteurs spéciaux avoir privilégié, dans la budgétisation, le financement des opérations d'entretien courant, moins couteuses dans l'immédiat, aux opérations de gros entretien, compte-tenu de la situation budgétaire.

Plus globalement, la direction de l'immobilier de l'État indique s'interroger sur « ***la part des dépenses de fonctionnement parmi les dépenses d'entretien immobilier*** *– qui relèvent certes du propriétaire – à partir de produits de cession immobilières et de redevances et loyers* ***qui devraient être consacrés prioritairement à l'investissement aux fins de conservation du patrimoine de l'État et pour éviter de la destruction de valeur*** ».

II. L'AVENIR DU CAS, DONT L'EFFICACITÉ MONTRE SES LIMITES, DÉPEND DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE FONCIÈRE DE L'ÉTAT

A. LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT, INCARNÉE PAR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE, MONTRE AUJOURD'HUI SES LIMITES

1. Le CAS est sous-dimensionné par rapport à l'ampleur du patrimoine immobilier de l'État

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**.

La valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à 73,4 milliards d'euros, soit une augmentation notable sur la période récente par rapport à la fin de l'année 2019 (+ 7,7 milliards d'euros). Cette évolution s'explique principalement par **des réévaluations du patrimoine**, dues à une correction d'évaluations initiales résultant notamment de la **prise en compte des travaux effectués sur la valeur des biens**.

Méthodologie de l'évaluation de la valeur comptable du patrimoine immobilier de l'État

Les biens valorisés au bilan de l'État ne correspondent pas aux biens dont l'État est propriétaire mais aux biens dont il a le contrôle. Il s'agit de ceux dont l'État a la maîtrise des conditions d'utilisation ou la maîtrise du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Ainsi, certains biens domaniaux ne sont pas contrôlés (donc absents du bilan), comme les biens confiés aux établissements publics nationaux ; à l'inverse, certains biens non domaniaux sont contrôlés (donc présents au bilan) comme les biens des collectivités territoriales mis à disposition de l'État de manière permanente.

En outre, le mode de valorisation dépend du type de bien : le parc immobilier et les autres infrastructures sont valorisés au coût historique amorti ; les terrains nus et les terrains d'assiette sont valorisés au coût historique ; les sites naturels, les cimetières, les biens sui generis du ministère des Armées et les biens historiques et culturels sont valorisés symboliquement ou forfaitairement ; les établissements pénitentiaires sont valorisés au coût de remplacement déprécié.

Source : commission des finances, d'après les réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

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 de l'État.

De même, le compte d'affectation spéciale ne représente qu'une **part infime des crédits de l'État consacrés à l'immobilier** : l'effort d'investissement supporté par le CAS représente en moyenne annuelle **11 % des dépenses d'investissement immobilier de l'État** sur la période 2015-2024 (cette part descend même à 7 % sur la période 2021-2024 post crise sanitaire).

Part du CAS dans l'effort d'investissement immobilier de l'État

(en millions d'euros et en pourcentages)

Investissement (décaissements)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CAS	212	143	278	233	309	234	180	255	150	114
Total investissements de l'État	1 669	1 795	1 763	1 886	1 934	2 226	3 119	3 462	2 825	3 115
Proportion du CAS	13 %	8 %	16 %	12 %	16 %	11 %	6 %	7 %	5 %	4%

Source : document de politique transversale « Politique immobilière de l'État »

2. Un CAS constamment contourné

a) Le système des décotes génère un manque à gagner important pour le compte d'affectation spéciale

Les recettes des produits de cession peuvent être minorées par le système de décote qui s'applique sur la cession de certains biens du patrimoine immobilier de l'État en vue de favoriser la construction de logements, notamment sociaux. Entre 2013 et 2025, **ce système a représenté, pour l'État, un effort financier de 269,4 millions d'euros**[1].

La décote a un impact très important sur les moyens qui peuvent être employés au développement de la politique immobilière de l'État, dans la mesure **où elle vient fortement diminuer les produits des cessions**. Ainsi, l'îlot Saint-Germain a été vendu en 2019 pour 29 millions d'euros au lieu de 85 millions d'euros, soit un rabais de 57 millions d'euros et un taux de décote de 66 %.

[1] *Réponses de la DIE au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.*

Le système de la décote sur les cessions des biens de l'État

Le système de la décote comprend deux mécanismes :

- aux termes de l'article 95 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, l'État peut céder un terrain de son domaine privé, bâti ou non, pour un prix inférieur à sa valeur vénale afin de favoriser la production de logements. La part de la décote, qui peut atteindre l'intégralité de la valeur vénale du bien, est négociée de gré à gré ;

- à ce principe général s'ajoute une décote « de droit ». En effet, conformément au dispositif dit de « décote Duflot », introduit par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, des personnes morales peuvent bénéficier de la décote sur certains terrains éligibles, à condition qu'y soient réalisés des programmes de construction de logements sociaux. Cette décote est toutefois plafonnée en fonction du coût moyen du logement social lorsque les personnes publiques disposent de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, en vertu du décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019.

Source : Cour des comptes et réponses au questionnaire budgétaire

Afin de limiter le coût pour l'État et de prévenir tout risque de détournement du dispositif, **le Parlement a voté en 2019**[1] **un mécanisme de plafonnement de la « décote Duflot », précisé par décret**[2]**, et soutenu par le rapporteur spécial**. Inscrit à l'article R. 3211-32-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ce mécanisme fixe un **plafond du taux de décote en fonction du coût moyen du logement social**, lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public ou encore une société dispose de réserves foncières ou de biens susceptibles d'accueillir un programme de logements sociaux, pour une surface de plancher au moins égale à celle du programme prévu par le demandeur.

Il ne semble pas, toutefois, que ce plafonnement ait permis de limiter la hausse continue du taux moyen de décote, qui demeure très élevé : il était en effet de 74,1 % en 2024, c'est-à-dire peu ou prou au même niveau qu'en 2017.

Taux moyens de décote des biens

(en pourcentage)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taux moyens	67,4 %	46,3 %	74 %	66,7 %	43,9 %	84,5 %	73 %	67,6 %	70,4 %	74,1 %

Source : réponses de la DIE au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

[1] *Article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.*
[2] *Décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019 relatif au plafonnement de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.*

b) Les dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

Les entités ou ministères occupants ne sont censés pouvoir exercer leurs droits de tirage sur le CAS qu'en **contrepartie de la mutualisation de produits de cession**. Cependant, **des dérogations**, décidées en accord avec les ministères concernés et le ministère du budget, peuvent conduire à **ne pas mutualiser tous les produits de cession**.

Liste des dérogations au principe de la mutualisation des produits de cession

Bénéficient d'un régime dérogatoire avec un taux de retour à 100 %, les produits de cession :

- des immeubles domaniaux occupés par le ministère des armées ;

- des immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, jusqu'au 31 décembre 2025 ;

- des biens mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier par une délibération de leur conseil d'administration ;

- des biens immobiliers appartenant à l'État affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche, qui contribuent au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;

- des biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile ;

- des biens mis à disposition de l'office national des forêts ;

- des biens mis à disposition des voies navigables de France.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Un autre processus conduisant à contourner les règles du CAS résulte de l'octroi d'**avances aux entités ou ministères qui, lors du lancement de certaines opérations immobilières, ne disposeraient pas de ressources suffisantes au titre de leurs droits dans les produits de cession**. Le versement de ces avances est ainsi destiné à ne pas retarder le démarrage des opérations envisagées par les entités ou ministères concernés.

Ces dérogations viennent affaiblir la portée du CAS en tant qu'instrument stratégique de la politique immobilière de l'Etat.

B. LA CRÉATION D'UNE FONCIÈRE DE L'ÉTAT, QUI VISE À RÉPONDRE AUX INSUFFISANCES DU CAS, DOIT ENCORE TENIR SES PROMESSES

1. La création de la foncière de l'État devrait se traduire par le versement de loyers par les administrations occupantes

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l'occasion du conseil de l'immobilier de l'État (CIE) du 29 février 2024[1], la réforme de la foncière d'État vise à assurer « ***une gestion immobilière responsable, durable et sobre*** », à travers notamment la réalisation d'un **objectif de réduction des surfaces occupées de 25 % en dix ans**.

Dans ce cadre, l'incitation des ministères à la rationalisation, à la mutualisation et à la rénovation de leurs bâtiments passerait par le **versement de loyers payés par les occupants**.

Censurée pour vice de forme dans le cadre du PLF pour 2025[2], cette réforme a fait l'objet d'une proposition de loi[3], adopté à l'été 2026 par le Parlement[4].

Pilotée par la DIE, **la mise en place du projet de foncière doit reposer sur un « pilote »** (c'est-à-dire une première expérimentation sur un champ territorial déterminé), dont le déploiement devrait être lancé à compter de l'année 2027. La DIE met à ce jour en place les dispositifs réglementaires nécessaires à la transformation de la société Agile en établissement public et travaille à l'organisation et à la gouvernance de cette nouvelle structure.

Le périmètre de ce pilote devait porter sur les **immeubles de bureaux** des **sites multi-occupants** situés dans **la région Normandie et le département du Nord**. Le périmètre initial est donc modeste : cinq cités administratives seraient concernées par un transfert de propriété à la foncière au 1er semestre 2027.

2. Un modèle économique encore à construire pour la foncière de l'État

Les rapporteurs spéciaux suivront avec intérêt et circonspection la mise en œuvre de cette réforme. Ils relèvent en effet que le rapporteur de la proposition de loi au Sénat, leur prédécesseur Claude Nougein, soulignait que « ***l'équilibre financier de la foncière est l'un des principaux enjeux de la réforme*** »[5].

---

[1] *Communiqué de presse du 1er mars 2024, « Lancement des travaux du Conseil de l'immobilier de l'État sur le projet de foncière de l'État pour une gestion immobilière responsable, durable et sobre ».*
[2] *Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025.*
[3] *Proposition de loi n° 1796 du 26 septembre 2025, déposée par M. Thomas Cazenave.*
[4] *Loi n° 2026-795 du 18 août 2026 visant à moderniser la gestion du patrimoine immobilier de l'État.*
[5] *Rapport n° 685 (2025-2026) de M. Claude NOUGEIN, déposé le 3 juin 2026.*

En effet, l'équilibre financier de la foncière dépendra du niveau des loyers. Toujours selon le rapport de M. Nougein, ce niveau devrait découler de la **modélisation financière réalisée par la foncière** : les loyers devront permettre, dès le démarrage, de couvrir les dépenses de gros entretien et réparation (GER) et l'entretien « socle », ainsi qu'un niveau d'investissement qui devra *a minima* couvrir les objectifs prévus par la directive relative à l'efficacité énergétique (DEE), et ce, sans emprunt.

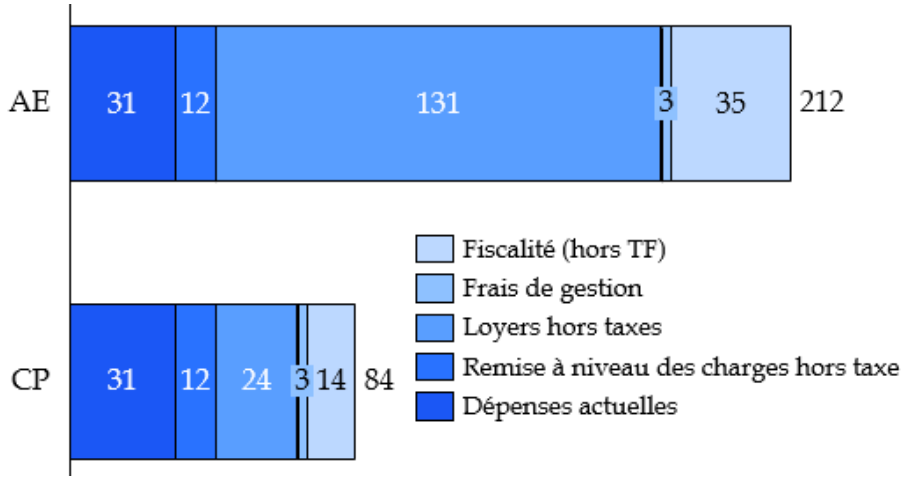
Selon l'ensemble des acteurs concernés par le sujet, **le niveau des loyers devrait en outre être lié aux valeurs du marché local**. La définition de ces loyers devrait faire l'objet de règles partagées et claires avec les occupants, dans un cadre national défini. Les loyers afférents à chaque immeuble ou site seront ensuite précisés dans le contrat de bail ou tout autre document juridique encadrant la relation entre le propriétaire et l'occupant.

Cette fixation des loyers par rapport aux loyers de marché pourrait toutefois poser des difficultés importantes.

En effet, dans la mesure où le parc de l'État souffre aujourd'hui d'un sous-investissement chronique dans l'immobilier, **les besoins sont très importants**. Les crédits actuels seront donc insuffisants pour couvrir des dépenses locatives tenant compte des besoins : la « bosse budgétaire » qui en résulterait serait difficile à accepter dans le contexte actuel. Si le Gouvernement assure que la montée en charge progressive du dispositif devrait permettre d'absorber cette hausse sur plusieurs années, il n'en demeure pas moins qu'une **augmentation des dépenses immobilières est à prévoir à court-terme**.

Estimation des dépenses supplémentaires dans le scénario d'un démarrage mi-2025

(en millions d'euros)



Source : rapport Nougein précité.

Au contraire, il existe un risque que le prix du marché soit **insuffisant pour permettre la soutenabilité du modèle économique de la foncière**, en raison de la chute des prix de l'immobilier, notamment de bureaux en petite couronne parisienne. Les données relatives au marché de l'immobilier français au 1er trimestre 2026 tendent en effet à montrer que, sur le marché locatif de bureau en Île-de-France, **le taux de vacance est en hausse et les loyers orientés à la baisse**.

La création d'une foncière de l'État pourrait donc ne pas constituer **la panacée que certains veulent y voir**. 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.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82

Alignement partiel de l'indemnisation des temps partiels thérapeutiques avec celles s'appliquant aux congés de maladie ordinaire

Le présent article est issu d'un amendement FINC.5 de M. Albéric de Montgolfier portant article additionnel au sein de la mission « Transformation et fonction publiques ».

L'article vise à aligner partiellement les règles d'indemnisation des temps partiels thérapeutiques avec celles s'appliquant aux congés de maladie ordinaire.

Pour rappel, depuis 2025, les agents publics perçoivent désormais 90 % de leur traitement indiciaire brut pendant trois mois de congé de maladie, puis la moitié de leur traitement indiciaire pendant les neuf mois suivants.

L'article vise à n'indemniser qu'à 90 % les temps partiels thérapeutiques pendant la durée de ces temps partiels qui ne peuvent aller au-delà d'un délai maximal d'un an. L'alignement proposé ne constitue qu'un alignement partiel puisque dans le cas des congés maladie ordinaire, l'indemnisation à 90 % ne dure que 3 mois.

La commission des finances propose d'adopter cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UN FONCTIONNAIRE PEUT BÉNÉFICIER D'UN TEMPS PARTIEL THÉRAPEUTIQUE AVEC UNE INDEMNISATION INTEGRALE PENDANT UN AN AU MAXIMUM

A. LE TEMPS PARTIEL POUR RAISONS THÉRAPEUTIQUES PEUT ÊTRE AUTORISÉ POUR FAVORISER LE MAINTIEN OU LE RETOUR À L'EMPLOI

Le temps partiel pour raisons thérapeutiques était déjà inscrit dans la « cathédrale statutaire » de la fonction publique des années 1980, à **l'article 34 *bis* de la loi du 11 janvier 1984** pour la fonction publique d'État, au **4° *bis* de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984** pour la fonction publique territoriale, et à **l'article 41-1 de la loi du 9 janvier 1986** pour la fonction publique hospitalière.

Il a été réformé par l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de de famille dans la fonction publique. **Il est désormais codifié aux articles L. 821-1 à L. 821-6 du code général de la fonction publique (CGFP).**

Ainsi, un fonctionnaire peut effectuer un temps partiel thérapeutique[1] si cela permet, soit **de maintenir ou de revenir à l'emploi** pour l'intéressé en améliorant son état de santé, soit d**e bénéficier d'une rééducation ou d'une réadaptation professionnelle** permettant à l'employé de retrouver un emploi compatible avec son état de santé.

Dans ce cas, le temps partiel thérapeutique est supérieur à 50 % du temps de service du fonctionnaire et est **plafonné à 90 % de son temps de service[2]**.

Surtout, le fonctionnaire en temps partiel thérapeutique bénéficie d'une **indemnisation intégrale de son traitement conformément à l'article L. 821-4 du CGFP**, qui dispose que « *durant l'accomplissement de son service à temps partiel pour raison thérapeutique le fonctionnaire perçoit* ***l'intégralité de son traitement****, du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence.* »

B. LE NOMBRE D'ABSENCES LIÉES AU TEMPS PARTIEL THÉRAPEUTIQUE TEND À AUGMENTER ET À DÉSORGANISER CERTAINS SERVICES, NOTAMMENT DANS L'ÉDUCATION NATIONALE

Avant l'ordonnance du 25 novembre 2020, la durée du temps partiel thérapeutique était limitée à 3 mois, renouvelable dans la limite d'un an depuis 2007.

Désormais, le temps partiel thérapeutique peut durer jusqu'à un an d'affilée, sans période initiale de 3 mois. Il ne peut cependant être accordé à nouveau qu'au bout d'une période d'un an sans temps partiel thérapeutique[3].

Cette réforme a en partie désorganisé le service public de l'éducation nationale avec une augmentation du nombre d'absences dues aux temps partiels thérapeutiques.

Le temps partiel thérapeutique a en réalité été conçu pour des personnels exerçant leurs missions dans des bureaux. En effet, dans ce cas, si un agent est présent 70 % du temps plein réglementaire, il est envisageable pour ses collègues de prendre en charge partiellement le travail restant.

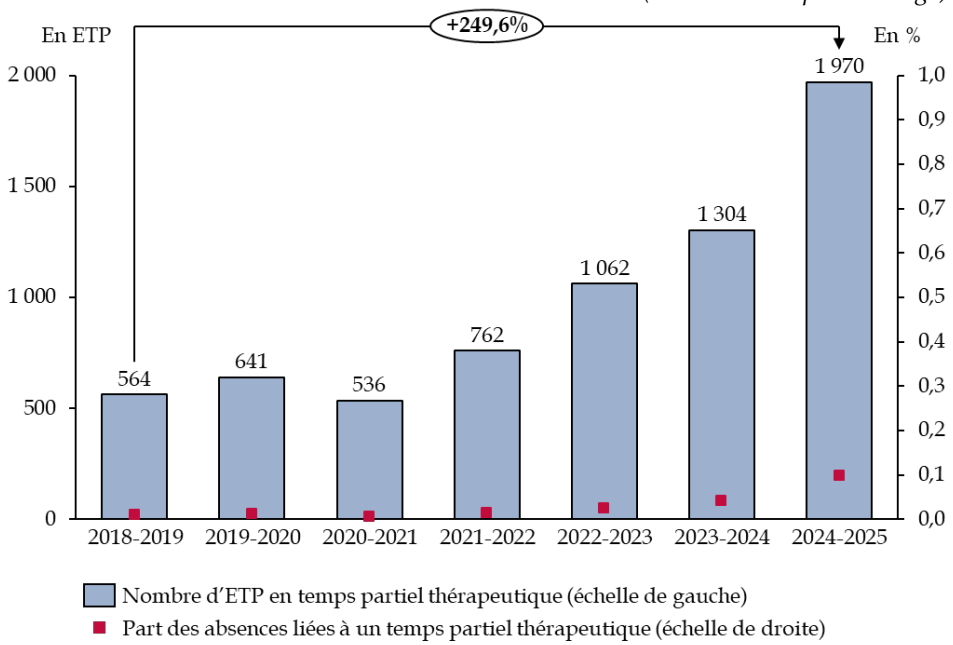
Toutefois, une telle possibilité n'existe pas dans le cas des enseignants, du premier degré notamment : ce sont des **heures de cours en moins qui ne sont pas assurées** et qui doivent être remplacées par un

[1] *L. 821-1 du CGFP.*
[2] *L. 821-3 du CGFP.*
[3] *L. 821-5 et L. 821-6 du CGFP.*

enseignant remplaçant. En l'absence de nouveaux moyens de remplacement, les temps partiels thérapeutiques constituent une **contrainte forte sur le terrain, remonté à tous les niveaux** lors des auditions conduites par notre collègue Olivier Paccaud dans le cadre de son contrôle sur le remplacement des professeurs[1].

Nombre d'absences et part des absences liées à un temps partiel thérapeutique dans le second degré entre 2018 et 2025

(en ETP et en pourcentage)



Source : commission des finances d'après le ministère de l'éducation nationale

C. DEPUIS 2025, LES FONCTIONNAIRES NE PERÇOIVENT PLUS QUE 90 % DE LEUR TRAITEMENT INDICIAIRE BRUT PENDANT TROIS MOIS DE CONGÉ DE MALADIE ORDINAIRE

En application de **l'article 189 de la loi de finances pour 2025**, les agents publics perçoivent désormais 90 % de leur traitement indiciaire brut pendant trois mois de congé de maladie ordinaire, puis la moitié de leur traitement indiciaire pendant les neuf mois suivants.

La durée du congé de maladie ordinaire ne peut être supérieure à un an pendant une période de douze mois consécutifs.

[1] *Rapport d'information n° 730 (2024-2025), fait par M. Olivier Paccaud au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 11 juin 2025.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALIGNEMENT PARTIEL DE L'INDEMNISATION DES TEMPS PARTIELS THERAPEUTIQUES SUR CELLE S'APPLIQUANT AUX CONGÉS DE MALADIE ORDINAIRE

Cet article additionnel résulte de l'adoption de l'amendement FINC.5 du rapporteur spécial Albéric de Montgolfier.

Cette mesure se justifie au regard de l'augmentation du nombre **d'absences et de la part des absences liées à un temps partiel thérapeutique dans la fonction publique depuis la réforme du dispositif en 2020**.

Surtout, le plafonnement de la rémunération à 90 % de l'indemnité de traitement est légitime compte tenu du fait que le fonctionnaire en temps de travail thérapeutique ne travaille qu'entre 50 % et 90 % de son temps de travail normal. Les règles de rémunération du temps partiel thérapeutique demeurent donc **favorables puisqu'elles correspondent à celle de la quotité de travail maximale** du fonctionnaire en temps partiel thérapeutique.

Enfin, le temps partiel thérapeutique pourra **toujours être rémunéré à 90 % du traitement pendant un an sur la durée maximale** qu'autorise la loi. Ce dispositif resterait donc bien un dispositif de soutien pour se maintenir ou revenir dans l'emploi. Par comparaison, alors que l'indemnisation à 90 % du congés maladie ordinaire ne concerne que les trois premiers mois d'indemnisation, les 9 mois suivants ne sont indemnisés qu'à 50 % du traitement.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 82

Alignement des jours de carence des fonctionnaires d'État sur celui des salariés du secteur privé pour l'indemnisation des congés ordinaires pour maladie

Le présent article additionnel résulte de l'adoption de l'amendement FINC.6 du rapporteur spécial Albéric de Montgolfier et visant à aligner les conditions d'indemnisation des arrêts maladie ordinaires pour les fonctionnaires d'État sur le secteur privé, en portant à trois jours le délai de carence dans la fonction publique d'État.

Le Sénat s'est de multiples fois prononcé en faveur de cet alignement qui a déjà fait ses preuves pour réduire les absences dans le secteur public.

La commission propose donc de poursuivre dans cette voie et d'adopter cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT : DEPUIS 2018, LES AGENTS PUBLICS SONT SOUMIS À UN JOUR DE CARENCE EN CAS DE CONGÉ MALADIE

A. CONTRAIREMENT AUX PERSONNELS DU SECTEUR PRIVÉ, LES AGENTS PUBLICS NE SONT SOUMIS QU'À UN JOUR DE CARENCE

1. Depuis 2018, les agents publics sont soumis à un jour de carence en cas de congés maladie

Depuis 2018, les agents publics civils et militaires en congé de maladie ne bénéficient du maintien de leur traitement, de leur rémunération ou du versement de prestations en espèces par l'employeur, **qu'à compter de leur deuxième jour de congé de maladie.** Sont également concernés les salariés en congé de maladie pour lesquels l'indemnisation de ce congé n'est pas assurée par un régime obligatoire de sécurité sociale ou est assurée par un régime spécial de sécurité sociale mentionné à l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

L'introduction d'un **« jour de carence »**, déjà prévue par l'article 105 de la loi de finances pour 2012[1], avait été abrogée par l'article 126 de la loi de finances pour 2014[2], **puis rétablie par la loi de finances pour 2018**[3]. À travers la mesure, le Gouvernement poursuivait un double objectif :

– d'une part, améliorer la qualité et l'efficience du service public en réduisant les absences pour raison de santé de courte durée dans les administrations publiques ;

– d'autre part, faire converger les règles applicables aux secteurs public et privé en matière de prise en charge des congés de maladie.

Ces dispositions ne concernent toutefois pas l'ensemble des congés de maladie. **L'article 115 de la loi de finances pour 2018 prévoit sept exceptions au principe de jour de carence** :

– lorsque la maladie provient d'une invalidité, prévue aux **articles L. 27 et L. 35 du code des pensions civiles et militaires de retraite** (congé de maladie en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes) ;

– lors du deuxième congé de maladie, lorsque la reprise du travail entre deux congés de maladie accordés au titre de la même cause **n'a pas excédé 48 heures** ;

– en cas de congé pour invalidité temporaire imputable au service, de congé du blessé prévu à l'article L. 4138-3-1 du code de la défense, de congé pour accident de service ou accident du travail et maladie professionnelle, de congé de longue maladie, de congé de longue durée et de congé de grave maladie ;

– lorsque des congés de maladie ont été accordés postérieurement à un premier congé de maladie au titre d'une même affection de longue durée, pour une période de trois ans à compter de ce premier congé de maladie ;

– lorsqu'un congé de maladie a été accordé postérieurement à la déclaration de grossesse et avant le début du congé de maternité ;

– lors du premier congé de maladie intervenant pendant une période de treize semaines à compter du décès d'un enfant de l'agent âgé de moins de vingt-cinq ans ou d'une personne âgée de moins de vingt-cinq ans dont l'agent a la charge effective et permanente ;

---

[1] *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*
[2] *Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*
[3] *Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.*

– en cas de congé de maladie faisant suite à une interruption spontanée de grossesse ayant eu lieu avant la vingt-deuxième semaine d'aménorrhée ou à une interruption de grossesse pratiquée pour motif médical prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-5 du code de la santé publique**.**

Enfin, pour rappel, en application de **l'article 189 de la loi de finances pour 2025, les agents publics perçoivent désormais 90 % de leur traitement** indiciaire brut pendant trois mois de congé de maladie, puis la moitié de leur traitement indiciaire pendant les neuf mois suivants. La durée du congé de maladie ne peut être supérieure à un an pendant une période de douze mois consécutifs.

Si le fonctionnaire est placé **en congé longue maladie**, tel que prévu à **l'article L. 822-6 du code général de la fonction publique**, il bénéficie du maintien de son traitement la première année, puis perçoit la moitié de celui-ci les deux années suivantes dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière[1], tandis qu'il perçoit 60 % de son traitement dans la fonction publique d'État[2].

L'intéressé conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence.

2. Le nombre de jours de carence dans la fonction publique demeure toutefois inférieur à celui en vigueur dans le secteur privé

Aux termes de **l'article R. 323-1 du code de la sécurité sociale, les salariés du secteur privé sont soumis à trois jours de carence** avant de pouvoir bénéficier d'une prise en charge par l'assurance maladie, *via* le versement des indemnités journalières de maladie.

Si le caractère plus avantageux du régime en vigueur dans la fonction publique peut être **nuancé eu égard au recours à la subrogation dans le secteur privé** – les deux tiers des salariés sont protégés contre la perte de revenu induite par le délai de carence par le biais de la prévoyance d'entreprise[3] et bénéficient d'une couverture complémentaire aux prestations du régime de base obligatoire sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale - la couverture complémentaire est plus répandue dans les grandes entreprises et dans les secteurs à haute valeur ajoutée.

---

[1] *Cette part peut être portée à 60 % par décret en Conseil d'État si un accord conclu en application de l'article L. 221-2 le prévoit.*

[2] *Accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance dans la fonction publique de l'État. L'assiette de rémunération prise en compte pour le calcul du niveau d'indemnisation du congé de longue maladie est par ailleurs élargie.*

[3] *Rapport des inspections précité, citant l'« Enquête protection sociale complémentaire d'entreprise » de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes), réalisée en 2017 et publiée en novembre 2019.*

B. LE NOMBRE DE JOURS D'ABSENCE VARIE SELON LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES MAIS DEMEURE EN TOUT ÉTAT DE CAUSE SUPÉRIEUR À CELUI CONSTATÉ DANS LE SECTEUR PRIVÉ

1. Si le nombre de jours d'absence à diminué entre 2022 et 2024 avant de stagner en 2025, il demeure supérieur à celui constaté dans le secteur privé

L'introduction d'un jour de carence semble avoir eu des **effets positifs sur la réduction des congés maladie de courte durée**.

Dans un rapport conjoint de juillet 2024, les inspections générales des finances et des affaires sociales estiment que **le jour de carence a rempli son objectif** de réduction des arrêts de courte durée et a représenté des économies budgétaires d'un montant de **134 millions d'euros en 2023** pour le budget de l'État[1].

Pour mémoire, le coût lié à la rémunération des jours d'absences pour raison de santé des agents publics en 2022 a été **estimé à 14,4 milliards d'euros**. Toutes choses égales par ailleurs, « *l'introduction du jour de carence a eu pour effet une réduction d'environ 11 % de la prévalence des arrêts maladie de moins de trois jours et d'environ 10 % de la prévalence des arrêts maladie de moins de quatre jours. En revanche, aucun effet significatif du jour de carence n'est identifié sur les arrêts inférieurs à deux jours et sur les arrêts supérieurs à trois, quatre, cinq, six ou sept jours.* »

Après avoir atteint un niveau historiquement haut dans les années suivant la crise sanitaire en 2021-2022, **le nombre de jours d'absence pour raison de santé a diminué dans la fonction publique entre 2022 et 2024**, avant de stagner en 2025.

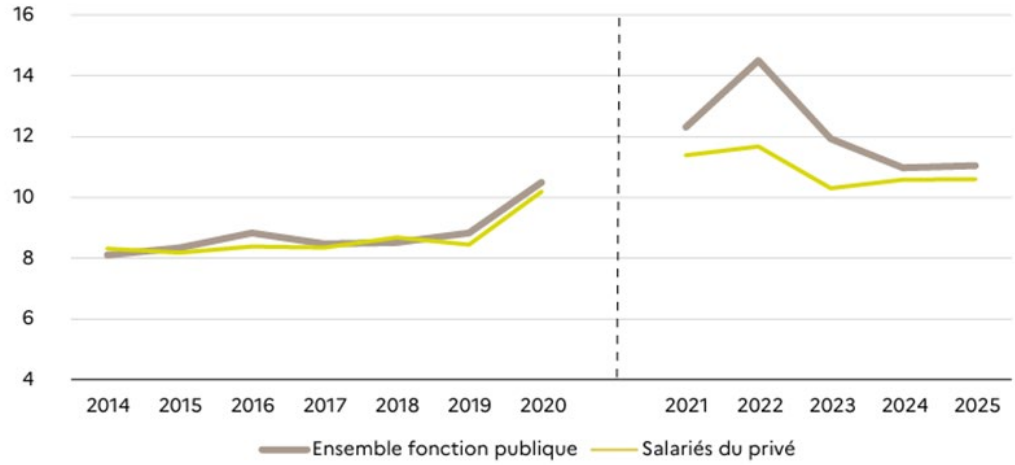
Ce nombre de jours d'absence demeure néanmoins légèrement plus élevé que dans le secteur privé. En 2025, il s'élevait ainsi à 11 jours en moyenne par agent, soit **0,4 jour de plus que les salariés du secteur privé** (10,6 jours)[2]. Ce différentiel tient en partie à la composition de la fonction publique (davantage de femmes et des agents plus âgés).

---

[1] *Inspections générales des finances et des affaires sociales, Revue de dépense relative à la réduction des absences dans la fonction publique.*

[2] *DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2026)*.

Comparaison de l'évolution du nombre de jours d'absence dans la fonction publique et le secteur privé



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2026 (octobre 2026)

2. Les dynamiques s'agissant des arrêts maladie varient dans les trois versants de la fonction publique

Le nombre de jours d'absence **varie néanmoins selon les différents versants** de la fonction publique.

Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2026, les agents de la fonction publique d'État (hors enseignants) se sont absentés 9 jours en moyenne en 2025 pour raison de santé (+ 0,2 jour par rapport à 2024), contre 8,1 jours pour les enseignants (- 0,1 jour par rapport à 2024), 14,3 jours dans la fonction publique hospitalière (+ 1,4 jour par rapport à 2024) et 12,7 jours dans la fonction publique territoriale (− 0,6 jour par rapport à 2024).

Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé selon le sexe et l'âge, en 2025

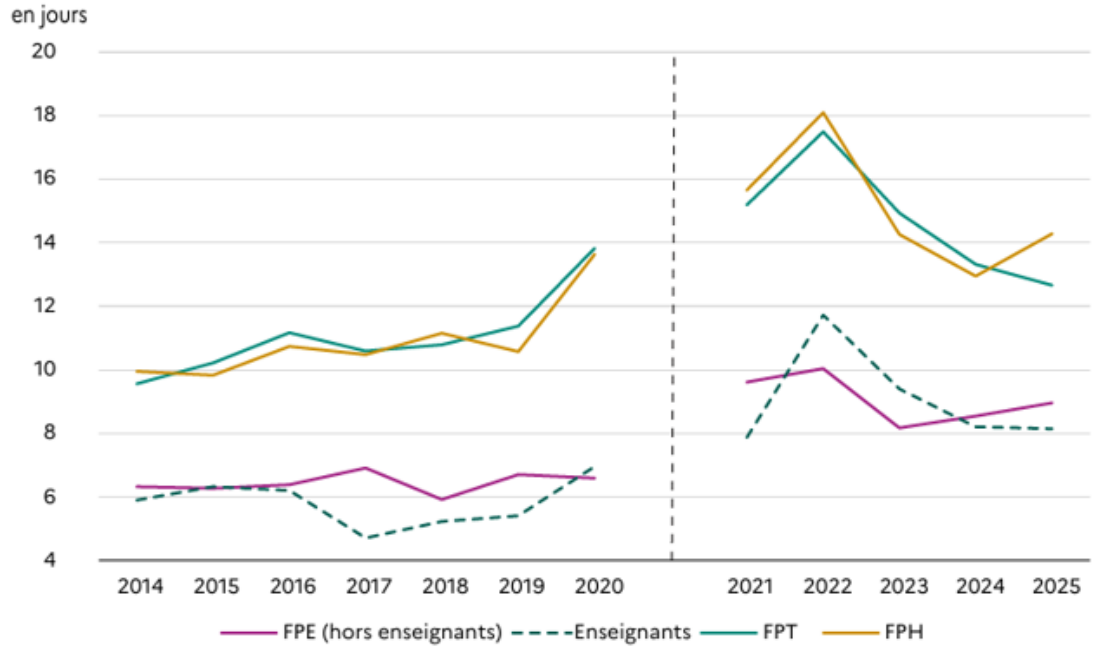
en jours

	FPE (hors enseignants)	Enseignants	FPT	FPH	Ensemble fonction publique	Salariés du privé
Sexe						
Femmes	10,5	8,6	13,3	14,8	12,0	12,1
Hommes	7,2	7,2	11,6	12,1	9,3	9,3
Âge						
Moins de 30 ans	6,8	10,8	3,5	6,8	6,4	8,1
De 30 à 49 ans	8,6	5,7	8,8	13,3	9,0	9,7
50 ans ou plus	10,4	10,8	18,3	19,3	14,9	13,4
Ensemble	**9,0**	**8,1**	**12,7**	**14,3**	**11,0**	**10,6**

Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2026 (octobre 2026)

Les fonctions publiques territoriale et hospitalière présentent un nombre de **jours d'absence en moyenne plus élevé**. Le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé dans les fonctions publiques étatiques (hors enseignant) et hospitalières **tend toutefois à augmenter**, alors que ce nombre a continué de baisser pour la fonction publique territoriale.

Nombre moyen de jours d'absence en cours de l'année pour raison de santé dans la fonction publique et le secteur privé



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2026 (octobre 2026)

Au demeurant, dans les trois fonctions publiques, le nombre de jours d'absence au cours de l'année pour raison de santé reste supérieur au niveau de 2019 et **même de 2020, année de la crise sanitaire, en ce qui concerne la fonction publique d'État.**

L'instauration de deux ou trois jours de carence est **un des leviers potentiels pour réduire le volume des absences**. Dans le rapport précité de 2024, les inspections considèrent que l'extension du délai de carence serait source d'économies budgétaires estimées, en cas de passage à deux jours de carence, à **67 millions d'euros pour le budget de l'État et à 174 millions d'euros pour les trois fonctions publiques.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALIGNEMENT DU RÉGIME DES FONCTIONNAIRES D'ÉTAT SUR CELUI DES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ

Le présent article, issue de **l'amendement FINC.6** du rapporteur spécial Albéric de Montgolfier, modifie **l'article 115 de la loi de finances pour 2018, afin d'instaurer un deuxième et un troisième jour de carence dans la fonction publique d'État**.

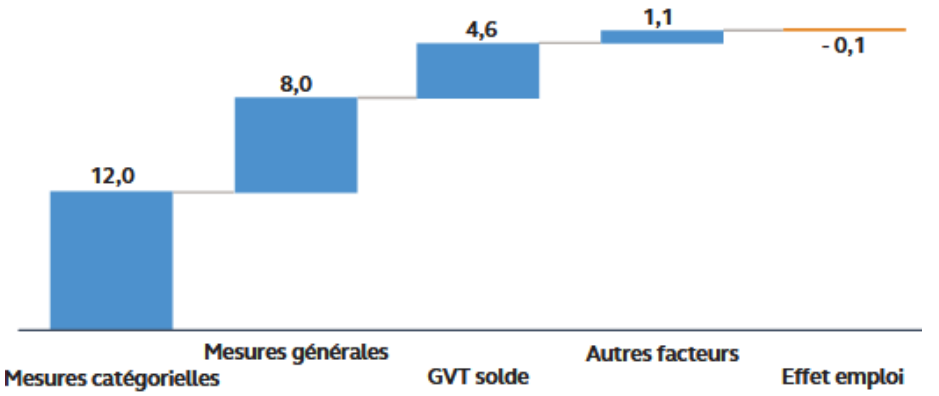
La mesure, qui vise à faire converger les règles applicables dans les secteurs public et privé, ne concerne que les agents publics de l'État et exclut les militaires.

En effet, au 31 décembre 2024, la fonction publique employait **5,88 millions d'agents, en hausse de 475 000 agents, soit 8,8 %, depuis 2012.** La masse salariale de la fonction publique[1] s'élève dès lors à **362,1 milliards d'euros en 2024, soit une progression de 89,5 milliards d'euros depuis 2012.**

Dans la fonction publique d'État, cette hausse est **presque exclusivement due à l'augmentation des rémunérations**, celle des effectifs jouant même légèrement en sens inverse.

Facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État de 2012 à 2024

(en milliards d'euros, hors cotisation employeur)



Source : Cour des comptes

Avec d'autres mesures, l'**alignement des jours de carence des fonctionnaires d'État sur celui des salariés du secteur privé** permettra ainsi de modérer la progression de la masse salariale de la fonction publique.

[1] *Cour des comptes, « La masse salariale de la fonction publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques »*, Note thématique, *septembre 2026.*

Selon une estimation actualisée du rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales de juillet 2024, l'extension du délai de carence à trois jours dans la fonction publique d'État **représenterait 112 millions d'euros.**

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

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits d**es missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » et « Transformation et fonction publiques » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial et Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure spéciale, sur les missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » et « Transformation et fonction publiques » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Cozic, président. – Nous en terminons par l'examen des crédits des missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » et « Transformation et fonction publiques » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial des missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes », « Transformation et fonction publiques », et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». – Mes chers collègues, Florence Blatrix Contat et moi-même avons le plaisir de vous présenter les crédits des missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes » et « Transformation et fonction publiques », ainsi que ceux du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Je retrouve d'ailleurs cette année ce bloc budgétaire, dont j'avais déjà eu l'occasion d'être rapporteur avec notre collègue Claude Nougein entre 2020 et 2023.

Je commencerai par la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes », qui porte principalement les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et de la douane. Ses crédits seraient globalement stabilisés en 2027, à 11,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une progression de 0,6 %. Compte tenu de l'inflation, ils diminueraient toutefois de 1,2 % en volume.

Cette stabilité globale masque des évolutions différentes entre les trois programmes de la mission. Les crédits de la DGFiP, qui représentent près des trois quarts de la mission, diminueraient légèrement, de 0,1 %, pour s'établir à 8,2 milliards d'euros. Au contraire, ceux des douanes progresseraient de 1,5 %, pour atteindre 1,84 milliard d'euros, notamment dans le cadre du lancement du plan Douane 2030. Enfin, les crédits du programme 218, qui porte les fonctions de soutien du ministère et plusieurs services rattachés, augmenteraient de 4,8 %, pour atteindre 1,04 milliard d'euros.

Plutôt que de vous présenter un grand exposé sur les missions de la DGFiP, nous avons souhaité concentrer nos travaux sur les effectifs de la DGFiP, sa modernisation informatique, la lutte contre la fraude fiscale et les capacités de contrôle de la douane.

Je commencerai par les difficultés de modernisation numérique de la DGFiP, et surtout par les graves insuffisances de sécurité révélées par les cyberattaques de cette année. La DGFiP doit poursuivre la modernisation d'applications vieillissantes et résorber une dette technique importante. Mais ses grands projets informatiques connaissent des retards et des surcoûts préoccupants.

Les huit grands projets suivis dans le panorama des projets numériques de l'État affichent désormais un coût de 763 millions d'euros, contre 586 millions initialement prévus, soit une augmentation de 30 %. Leurs délais ont également été allongés d'un tiers. Le projet de facturation électronique, dont le coût a augmenté, en est une illustration.

Au-delà de ces grands projets, d'importantes marges de simplification subsistent dans certaines procédures de la DGFiP. Je pense notamment aux demandes de renseignements immobiliers auprès des services de publicité foncière, pour lesquelles il n'est toujours pas possible de payer en ligne par carte bancaire. Il faut alors payer à l'aide de chèques ou de virements, ce qui entraîne des coûts de traitement importants. Il faut généraliser les procédures dématérialisées de paiement et moderniser les moyens de paiement.

Les difficultés de modernisation numérique de la DGFiP prennent une dimension autrement plus préoccupante lorsqu'elles concernent la sécurité des données fiscales des Français. L'année 2026 a été marquée par de nombreuses cyberattaques particulièrement graves. En janvier, des accès frauduleux au fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) ont concerné environ 1,2 million de comptes bancaires. Puis, en juin et en juillet, deux intrusions dans l'application « e-contact » de la DGFiP ont permis de siphonner les données fiscales de 350 000 particuliers et de 250 000 professionnels.

À la suite de ces attaques, le président et le rapporteur général de notre commission ont engagé des travaux de contrôle qui ont révélé des failles particulièrement inquiétantes. Les accès frauduleux ont certes été rapidement interrompus, mais la DGFiP n'a découvert le vol des données que le 12 août, après leur revendication par l'assaillant. Alors que le Gouvernement avait avancé que les attaques étaient extrêmement sophistiquées, il s'est avéré que deux jeunes hommes, dont un adolescent âgé de quinze ans au moment des faits, en était à l'origine. Les investigations ont également révélé l'absence de double authentification sur certaines applications et l'insuffisance des dispositifs permettant de détecter des consultations ou des extractions anormales de données. J'insiste sur le décalage entre les explications initiales du Gouvernement et les conclusions des investigations. Ces attaques montrent qu'il existe des faiblesses dans la gestion des identités, l'architecture des systèmes et les mécanismes de détection : il n'est pas normal que l'attaque n'ait été révélée que par ses auteurs.

La DGFiP prévoit désormais un effort supplémentaire de 30 millions d'euros en faveur de la cybersécurité et le renforcement de ses équipes spécialisées de 60 équivalents temps plein (ETP). Ces moyens supplémentaires, reposant sur des redéploiements internes, ne suffiront pas. La protection des données fiscales des Français doit être une priorité absolue. Les travaux de notre commission ont montré que nous en étions encore loin.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure spéciale des missions « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes », « Transformation et fonction publiques », et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». – Je voudrais revenir sur un autre enjeu majeur pour la DGFiP, celui de la poursuite des réductions d'effectifs et de leurs conséquences sur la qualité du service public et les conditions de travail des agents.

Il faut rappeler l'ampleur des efforts accomplis par cette administration. Entre 2015 et 2025, près de 17 000 emplois ont été supprimés à la DGFiP, soit l'équivalent de 40 % des départs à la retraite enregistrés sur cette période.

Entre 2016 et 2025, ses effectifs ont diminué de 13,4 %, alors que ceux de l'ensemble de l'État progressaient de 5,1 %, en partie sous l'effet de changements de périmètre. Cette trajectoire se poursuit : après 550 suppressions d'emplois prévues en 2026, 176 suppressions nettes sont encore prévues en 2027.

Certes, les grandes réformes, comme le prélèvement à la source, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la dématérialisation des procédures, ont permis d'importants gains de productivité. Mais elles ont désormais produit une large partie de leurs effets. Les marges permettant de poursuivre les réductions d'effectifs sans affecter le fonctionnement des services sont donc de plus en plus limitées.

Notre première préoccupation concerne la proximité du service public, particulièrement dans les territoires ruraux. La fermeture de nombreuses trésoreries a pu fragiliser l'accompagnement de certaines collectivités territoriales. Dans un rapport de 2024, notre commission relevait que seules 32 % des communes rurales interrogées par la Cour des comptes jugeaient pertinente la nouvelle carte des implantations de la DGFiP.

La dématérialisation ne doit pas non plus conduire à éloigner du service public les usagers qui rencontrent des difficultés avec les outils numériques. Je rappelle qu'en 2023, la DGFiP avait encore enregistré sept millions d'accueils physiques à ses guichets. Ce chiffre témoigne de la persistance d'un besoin réel d'accompagnement humain, particulièrement pour les personnes éloignées du numérique.

Notre deuxième préoccupation concerne les conditions de travail des agents, dans un contexte social particulièrement inquiétant. Selon les chiffres communiqués par le Gouvernement, dix-neuf suicides et vingt et

une tentatives de suicide ont été recensés parmi les agents de la DGFiP en 2025. Nous ne pouvons évidemment pas établir un lien direct entre ces chiffres et les suppressions d'effectifs, mais la situation doit nous alerter.

J'en viens maintenant à la lutte contre la fraude fiscale.

Je relève tout d'abord que le Gouvernement a choisi cette année de renommer la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes ». C'est une manière d'afficher cette priorité, mais un changement d'intitulé ne suffit évidemment pas à produire des résultats concrets dans la lutte contre la fraude.

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 %. En revanche, les montants effectivement encaissés restent quasiment stables, à 11,4 milliards d'euros.

La DGFiP recourt de plus en plus au traitement de données de masse, ou *data mining*, pour cibler ses contrôles. Ces outils présentent un intérêt, mais leur efficacité demeure insuffisamment évaluée. La Cour des comptes relevait qu'en 2023, les contrôles issus du *data mining* représentaient 44 % des contrôles fiscaux, mais seulement 13,8 % des droits et pénalités mis en recouvrement, en raison notamment d'enjeux financiers généralement moins importants. Cela ne suffit pas à démontrer l'inefficacité de ces outils, mais souligne la nécessité de mieux mesurer leurs gains de productivité.

Pour ce qui est des moyens humains, 921 emplois ont été redéployés vers la lutte contre la fraude entre 2023 et 2026, pour un objectif de 1 500 redéploiements d'ici à 2027. Il ne s'agit pas de créations nettes d'emplois : ces renforts résultent de redéploiements internes à la DGFiP, dont les effectifs continuent globalement de diminuer.

J'en viens enfin aux moyens dont disposent les douanes pour faire face à la montée en puissance des organisations criminelles, notamment dans le domaine du narcotrafic.

Le renforcement des moyens des douanes prévu par le projet de loi de finances (PLF) 2027 est bienvenu. Il apparaît nécessaire face à la sophistication croissante des organisations criminelles et aux insuffisances persistantes des moyens de contrôle. La commission d'enquête sénatoriale sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier avait notamment alerté sur le sous-équipement des infrastructures portuaires, alors que les réseaux criminels savent adapter leurs itinéraires et déplacer leurs trafics vers les ports les moins surveillés.

La situation est particulièrement préoccupante aux Antilles et en Guyane, en raison de leur proximité avec les zones de production de cocaïne d'Amérique du Sud. Dans un rapport de janvier 2025, la délégation sénatoriale aux outre-mer soulignait qu'environ la moitié de la cocaïne saisie en France provenait de ces territoires.

Face à ces enjeux, nous accueillons favorablement les orientations du plan Douane 2030, qui prévoit 419 millions d'euros d'investissements et 545 emplois supplémentaires d'ici à 2030, avec notamment le déploiement de vingt-cinq scanners fixes et mobiles supplémentaires entre 2027 et 2030.

Le PLF pour 2027 en prévoit une première traduction budgétaire, avec 200 créations nettes d'emplois et une augmentation de 5,4 % des crédits d'investissement des douanes, qui atteindraient 90 millions d'euros en crédits de paiement. Mais, dans le même temps, les autorisations d'engagement (AE) consacrées aux investissements diminueraient de moitié, passant de 114,1 millions à 56,7 millions d'euros. Cette baisse s'explique notamment par le calendrier des investissements, et les autorisations d'engagement devraient remonter à 88,8 millions d'euros dès 2028. Il n'en demeure pas moins que les ambitions du plan Douane 2030 ne trouvent qu'une traduction budgétaire partielle dans le budget pour 2027.

Il faudra veiller à ce que les ambitions affichées se traduisent effectivement dans les budgets des prochaines années et, surtout, par des équipements opérationnels sur le terrain. À cet égard, je relève que le taux de disponibilité des moyens maritimes de la douane est passé de 87,3 % en 2024 à seulement 79,5 % en 2025.

Nous regrettons l'absence de programmation financière pluriannuelle détaillée du plan Douane 2030, qui permettrait au Parlement d'identifier les moyens consacrés aux différents équipements et leur calendrier de déploiement.

À ce stade, les 419 millions d'euros annoncés restent donc davantage l'affichage d'une ambition qu'une programmation budgétaire précisément documentée. Il appartient au Gouvernement de démontrer, dans les prochains budgets, que le plan Douane 2030 ne se limite pas à un effet d'annonce, mais se traduit par des investissements effectifs et des résultats concrets.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – En octobre 2013, Philippe Dallier et moi-même avions signé un rapport intitulé *Les douanes face au commerce en ligne : une fraude fiscale importante et ignorée*. Nous avions remarqué que les colis transitant par l'aéroport Charles-de-Gaulle n'étaient pas contrôlés, et que la fraude à la TVA et aux droits de douane était massive.

Depuis treize ans, les choses ne se sont pas améliorées : entre 2023 et 2025, le nombre d'articles faisant l'objet de déclarations douanières de faible valeur a plus que doublé, passant de 411 millions à 828 millions de colis. Face à ces volumes, le contrôle physique systématique est impossible. Il devient donc indispensable de mieux cibler les envois à risque et de renforcer les équipements de détection.

L'expérience de la taxe française sur les petits colis montre aussi les limites d'une réponse strictement nationale. Instaurée en mars dernier par la loi de finances pour 2026 pour contribuer notamment au renforcement des moyens de contrôle de la douane, cette taxe a surtout entraîné un déplacement

massif des opérations de dédouanement vers d'autres États membres, notamment la Belgique. Résultat : une chute de 92 % des déclarations concernées en France.

Alors que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) prévoyait initialement 500 millions d'euros de recettes entre mars et octobre 2026, 4,5 millions d'euros seulement ont été effectivement recouvrés pendant les quatre mois d'application du dispositif. La taxe française a finalement été remplacée, le 1er juillet, par un droit de douane forfaitaire européen de 3 euros par catégorie d'article, auquel s'ajoutent, depuis le 1er novembre, des frais de traitement de 2 euros destinés à financer les contrôles douaniers. Cet épisode démontre la nécessité d'une réponse harmonisée à l'échelle européenne, mieux adaptée au fonctionnement du marché intérieur.

J'en termine par quelques mots sur la mission « Transformation et fonction publiques » et sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Soyons très directs : il n'y a pas de politique immobilière de l'État. L'État ne connaît pas son patrimoine, ne l'entretient pas, et est incapable de le gérer professionnellement. Sa gestion est absolument nulle, et le CAS immobilier ne mérite pas qu'on s'y attarde.

Les dépenses de la mission « Transformation et fonction publiques » connaissent une diminution de 39 % en AE pour s'établir à 327 millions d'euros. Espérons que la création d'une foncière de l'État permettra de professionnaliser la gestion immobilière de son patrimoine, dont la rénovation est financée, outre par le CAS, par la mission. Les réunions du Conseil de l'immobilier de l'État, récemment supprimé, étaient particulièrement déprimantes : l'État n'arrive même pas à évaluer le patrimoine d'un ministère, l'entretient encore moins, et décide de vendre certains de ses biens tout en louant d'autres locaux. La priorité me semblerait pourtant, avant de payer des loyers à des bailleurs privés, d'occuper ses propres locaux vacants.

Ensuite en matière de modernisation de l'État, le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) est là aussi un échec retentissant. Alors qu'il devait permettre des gains de productivité, son activité se traduit par une perte nette de 154 millions d'euros. Comme toujours, l'État fait de grandes annonces, mais ne parvient pas à atteindre ses objectifs.

Je souhaite dépasser le périmètre très étriqué de la mission « Transformation et fonction publiques » pour parler de la masse salariale de la fonction publique, qui représentait en effet 362 milliards d'euros en 2024, soit 21,7 % des dépenses publiques totales de l'État. Nous examinerons dans un instant des amendements que le Sénat dépose traditionnellement, qui visent à faire baisser ces dépenses.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure spéciale. – Ayant rédigé un rapport sur l'immobilier de l'État territorial, j'avais constaté que l'on n'entreprenait que les réparations vraiment urgentes, la connaissance du

patrimoine étant mauvaise. En outre, les coûts des locations ne cessent d'augmenter. Le choix de créer une société foncière de l'État dans deux territoires pilotes le 1er janvier 2027 a été fait ; permettra-t-elle d'atteindre ses objectifs ? Le nerf de la guerre reste financier : pour réhabiliter les biens de l'État, il faudra toucher des loyers, que l'État devra payer à la foncière. Dès lors, je ne suis pas totalement convaincue que la création d'une foncière de l'État pourra résoudre tous les problèmes. Je partage néanmoins avec M. Albéric de Montgolfier l'idée qu'il faut réduire l'utilisation de locaux privés par l'État, et que celui-ci doit mener un travail de fond pour améliorer sa connaissance de son patrimoine immobilier.

Mon cher collègue, je ne suis pas d'accord avec vos propositions pour la fonction publique. Les agents de la fonction publique sont déjà fortement mis à contribution par le gel du point d'indice, qui les touche très durement alors que l'inflation connaît une nouvelle accélération. Porter ainsi de nouvelles mesures d'économies sur les agents publics, alors que nos services publics reposent sur leur engagement quotidien, me semble dangereux par les temps qui courent. Vous l'aurez compris, je ne voterai ni les amendements ni les crédits des missions**.**

Mme Christine Lavarde, rapporteur général. – Cette mission témoigne des dysfonctionnements de l'État que nous avons signalés et des marges de manœuvre qu'il est possible de trouver. Dans les ministères qui comptent un nombre important de personnels, on peut sans doute améliorer la gestion des finances publiques.

Au-delà des divers problèmes que la création de la foncière de l'État induira pour les personnes publiques, certaines administrations situées dans des locaux de l'État devront payer des loyers si elles basculent dans la foncière. Les charges de gestion des ministères ou des entités publiques concernées augmenteront. De telles répercussions n'ont pas encore été prises en compte.

Mme Nathalie Goulet. – Il y a quelques semaines, j'ai interrogé le ministre au sujet des moyens de la lutte contre la cybercriminalité. Le rapport de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) estime que l'hygiène numérique des agents publics est indigente. Je doute que l'attribution de nouveaux moyens sans plan d'ensemble puisse fonctionner. Or l'établissement d'un plan d'ensemble pour la cybersécurité ne semble pas une priorité actuellement : chaque ministère dispose de son propre département cyber, qui ressemble bien souvent à un placard à balais. Résultat : on constate tous les jours des fuites de données massives. En outre, nous déplorons le manque complet de formation pour l'analyse des cryptoactifs. Un ministère possède deux logiciels de traçage de cryptoactifs, mais ceux-ci sont incompatibles entre eux.

Pour ce qui est des moyens de la douane, Raphaël Daubet et moi-même avions dirigé les travaux d'une commission d'enquête, qui a établi qu'il ne faut pas regarder uniquement le narcotrafic : il faut aussi tenir compte

de la criminalité organisée, de la contrefaçon, du trafic de migrants et d'autres délinquances, le blanchiment étant évalué à 50 milliards d'euros par an en France. Il faut donc renforcer les effectifs et les moyens des douanes.

J'ai par ailleurs un doute sur l'efficacité des conventions judiciaires d'intérêt public, qui relèvent peut-être de la mission « Justice ». Maintenant que le verrou de Bercy est en partie supprimé, a-t-on évalué le nombre de procédures en cours à la commission des infractions fiscales (CIF) ? Quel est le résultat des conventions judiciaires d'intérêt public, dont certains considèrent qu'elles ne sont pas toujours pertinentes, notamment pour des raisons d'exemplarité ?

M. Simon Uzenat. – Je partage les propos de Mme Goulet sur les dysfonctionnements et l'absence de plan d'ensemble, mais je ne tire pas les mêmes conclusions qu'elle pour ce qui est du décalage criant entre les moyens déployés et l'insuffisance des effectifs. Certes, nous constatons une baisse des effectifs de la DGFiP, mais surtout une baisse de ses performances, qui devrait tous nous alerter. J'en prends un seul exemple ; le taux net de recouvrement des créances de contrôle fiscal a baissé entre 2024 et 2025.

Plus globalement, nous devons veiller à la prise en compte des risques psychosociaux à la DGFiP : nous ne pouvons pas être insensibles aux drames humains qui s'y déroulent, une tendance de fond étant à l'œuvre dans les territoires. Quels moyens sont effectivement mis en œuvre pour prévenir ces risques ? Des enquêtes ont lieu pour préciser les circonstances de ces suicides sur le lieu de travail, mais il y aurait *a priori* un lien avec les conditions de travail des agents, ainsi que plusieurs d'entre eux me l'ont confirmé.

Par ailleurs, quelle est la souveraineté des différents outils numériques déployés pour remédier aux défaillances constatées ? C'est une question de commande publique mais aussi de réinternalisation des compétences, qui suppose là encore des effectifs à la hauteur et un plan de formation adapté. Avez-vous eu des garanties sur ce sujet, notamment pour ce qui est des outils d'intelligence artificielle, auxquels les agents ont massivement recours alors que ces outils ne sont pas toujours compatibles avec les règles ? Nous devons aussi nous interroger sur le non-recours induit par la dématérialisation à marche forcée, alors que le téléphone reste le premier point de contact pour plus de 40 % de nos concitoyens. Qu'en est-il de l'équilibre entre dématérialisation et qualité du service apporté à nos concitoyens ?

Le bleu budgétaire évoque un gain compris entre 2 milliards et 3 milliards d'euros en raison de la facturation électronique. Avez-vous des premiers retours depuis cette réforme, même si elle est encore récente ?

Pour ce qui est de la foncière, l'exemple de la Maison de l'Amérique latine à Paris défraie particulièrement l'actualité et prouve la gestion erratique de l'immobilier de l'État : il y a beaucoup plus d'interrogations que de garanties sur les résultats.

Enfin, sans surprise, nous ne partageons pas l'approche du rapporteur spécial pour les objectifs de réduction des emplois publics. Là encore, un projet global vaudrait mieux qu'un rabot mécanique. Alors que nombre de services publics sont en tension et que la situation sociale est très dégradée, la baisse du supplément familial de traitement ne nous semble pas envoyer un bon signal. De même, les crédits interministériels pour l'action sociale baissent, et nous nous opposons à l'extension des jours de carence ou à la baisse du traitement pour les fonctionnaires bénéficiant d'un temps partiel thérapeutique, demandé moins par confort que par souffrance. Nous ne voterons donc ni ces amendements ni les crédits des missions.

M. Rémi Féraud. – J'ai une remarque plus qu'une question au sujet du CAS immobilier. Ma chère collègue, vous disiez qu'il y avait des moyens plus qu'un plan d'ensemble dans la lutte contre les fraudes. C'est l'inverse pour la politique immobilière de l'État : les ambitions sont fortement affichées, mais les moyens restent embryonnaires. Christine Lavarde et moi-même avons été membres du Conseil de l'immobilier de l'État il y a quelques années. Les problèmes augmentent à un rythme bien plus important que les solutions. Alors que nous devrions dresser un premier bilan de la foncière, elle n'est toujours pas mise en place, et ne sera créée que de manière expérimentale dans deux régions qui ne sont d'ailleurs pas celles où l'État possède le plus de patrimoine immobilier. Cela illustre les dysfonctionnements de l'État, et ses difficultés à répondre à des enjeux identifiés depuis très longtemps, sur lesquels certains ministres du budget s'étaient engagés de façon très volontariste.

M. Arnaud Bazin. – Les crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » sont essentiellement employés pour des chantiers de rénovation, mais il me semble que la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) doit aussi relever de cette mission. Après les travaux de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques que nous avons menés en 2022, cette direction a été transformée en une sorte d'agence de conseil. Disposez-vous d'éléments sur son efficacité, ses missions et ses crédits, et savez-vous dans quelle mesure elle a eu recours à des conseils privés ?

M. Jean-François Husson. – La création d'une foncière de l'État est un peu un serpent de mer. Dans mon territoire, où tout est organisé et planifié, il faut dans le meilleur des cas trois ans pour trouver une solution alors que tous les acteurs, les opérateurs, les services de l'État et la sous-préfecture sont d'accord. Et à la fin, on nous explique qu'il n'y a pas les moyens. Tant qu'on pense que lorsqu'on a de la température il suffit de changer le thermomètre, et qu'on n'examine pas plus précisément les choses, il ne se passe rien.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure spéciale. – Nous partageons les mêmes doutes au sujet de la foncière de l'État, créée très progressivement dans deux régions pilotes, essentiellement afin de transférer la gestion des cités administratives. La question des loyers reste devant nous,

alors que l'immobilier de l'État a été abandonné pendant des années. Le cœur du sujet, c'est les moyens, et les choses ne seront pas simples au cours des prochaines années. Par ailleurs, il y a des problèmes plus précis : la préfecture du Bas-Rhin appartient à la ville de Strasbourg, d'autres préfectures appartiennent à des départements. Des questions juridiques devront être résolues, et nous partageons toutes vos interrogations.

Madame Goulet, il faut lutter contre les fuites de données au sein de nos administrations publiques, et nous avons besoin d'un plan d'ensemble sur les cryptoactifs, je suis tout à fait d'accord. Le plan « Douane 2030 » il correspond, à ce stade, davantage à un effet d'annonce qu'à l'attribution réelle de moyens. Selon les éléments dont nous avons pu disposer, il s'agit d'installer des scanners, sachant que les douanes scannent 8 000 colis sur plus de 3 millions, soit moins de 0,5 % : des progrès énormes restent à faire, et les investissements doivent être réalisés en conséquence.

Monsieur Uzenat, je partage évidemment vos propos sur l'importance de prendre en compte les risques psychosociaux à la DGFiP. Sa directrice a évoqué la mise en place d'un plan de prévention du suicide, faisant part d'une prise de conscience et réinterrogeant le management, à mon avis de manière bien tardive. Sans doute, il ne faut pas négliger les effets de la baisse des effectifs.

Pour ce qui est des effets de la dématérialisation sur la qualité du service, les plateformes téléphoniques destinées aux usagers fonctionnent plutôt bien et permettent de répondre aux interrogations. En 2027, 10 ETP seront consacrés à la réinternalisation de compétences numériques au sein de la DGFiP, dans un objectif de renforcement de la souveraineté numérique et de réduction de la dépendance aux prestataires extérieurs. Quant à la facturation électronique, les premiers résultats sont encourageants, 75 % des entreprises ayant choisi une plateforme agréée d'après les informations transmises par le DGFiP.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Je le répète, l'État n'a pas de politique immobilière. Ne parlons pas des délais de cession, complètement délirants alors que le patrimoine se dégrade. Il faut professionnaliser la politique immobilière de l'État, mais je ne sais pas si la foncière sera une bonne réponse.

Les deux hôtels particuliers qui abritent la Maison de l'Amérique latine appartiennent non pas à l'État, mais à la Banque de France.

M. Simon Uzenat. – C'était juste un exemple.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Il faudra en effet parler des opérateurs de l'État qui possèdent des biens immobiliers.

Concernant le bilan de l'activité de la commission des infractions fiscales (CIF) à la suite de l'assouplissement du verrou de Bercy en 2018, la Cour des comptes a relevé, dans un rapport publié en décembre 2025, que,

malgré une augmentation significative des transmissions au parquet, le nombre de condamnations pour fraude fiscale était resté relativement stable. En tout état de cause, tout nouvel assouplissement du verrou de Bercy soulèvera nécessairement des questions au regard du principe *non bis in idem*, qui encadrent le cumul des poursuites et des sanctions fiscales et pénales.

Monsieur Bazin, nous ne disposons pas des éléments qui nous permettraient de répondre à votre question.

Mme Florence Blatrix Contat, rapporteure spéciale. – Le FTAP est en extinction, après que la Cour des comptes a démontré qu'il était difficile de prouver son efficacité. Le fonds avait été doté de 1 milliard d'euros, et pour chaque euro investi, un euro devait être économisé par an. Cela n'a pas du tout été documenté.

M. Thierry Cozic, président. – Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 58 (état B)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.1 vise à ne pas remplacer un agent public sur deux partant à la retraite dans la fonction publique d'État, à l'exclusion des ministères de l'éducation nationale et des ministères régaliens sous loi de programmation, à savoir du ministère des armées, du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice.

Du fait des départs à la retraite, des efforts doivent être réalisés, notamment en cas de doublons. Le secteur du tourisme en offre un exemple caricatural : il y a l'État et le ministère du tourisme, puis une agence, des comités régionaux et départementaux, des offices du tourisme. On ne me fera pas croire qu'aucune amélioration n'est possible dans ce domaine, de même que dans la culture, où on retrouve également cinq niveaux de contrôle, ou dans le social. Dans ces cas-là, des départs peuvent ne pas être compensés.

L'amendement FINC.1 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.2 vise à forfaitiser le supplément familial de traitement.

L'amendement FINC.2 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.3 a pour objet de porter à trois jours le délai de carence dans la fonction publique d'État.

L'amendement FINC.3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.4 a pour objet de prévoir qu'un fonctionnaire bénéficiant d'un temps partiel thérapeutique perçoit 90 % de son traitement, et non pas l'intégralité comme c'est le cas aujourd'hui.

L'amendement FINC.4 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et lutte contre les fraudes », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

EXAMEN D'AMENDEMENTS PORTANT ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

Après l'article 82

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.5 tend à ce qu'un fonctionnaire bénéficiant d'un temps partiel thérapeutique perçoive 90 % de son traitement. C'est le miroir de l'amendement de crédits que nous venons d'adopter.

L'amendement FINC.5 portant article additionnel est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – L'amendement FINC.6 vise à porter à trois jours le délai de carence dans la fonction publique d'État. Il concrétise l'amendement de crédits que nous venons d'adopter.

L'amendement FINC.6 portant article additionnel est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les 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.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Mme Anaïs NGUYEN, adjointe au sous-directeur de la gestion financière et des achats ;

- M. Christian FALCONNET, chef du bureau dépenses hors titre 2 des programmes 134 - 218 ET 366 ;

- M. Rémy SAPPIA, adjoint au chef de bureau dépenses hors titre 2 des programmes 134 - 218 ET 366.

Direction de l'immobilier de l'État (DIE)

- Mme Sylviane BOURGUET, directrice de l'immobilier de l'État ;

- M. François REYDELLET, sous-directeur gouvernance, financement et support.

Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- Mme Amélie VERDIER, directrice générale des finances publiques ;

- Mme Aude COSTA de BEAUREGARD, cheffe du service stratégie pilotage budget.

Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- M. Florian COLAS, directeur général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2027.html