

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

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 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

CRÉDITS NON RÉPARTIS

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Claude NOUGEIN

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, M. Georges Patient, Mme Sophie Primas, M. Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » VOIT SES CRÉDITS LÉGÈREMENT AUGMENTER.....	19
---	----

A. UNE TRAJECTOIRE DE MODÉRATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2025 POUR RÉPONDRE À LA DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES	19
--	----

B. UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DES CRÉDITS ET RÉPARTIE SUR L'ENSEMBLE DES POSTES DE DÉPENSES.....	21
1. <i>Les dépenses de personnel, premier prisme pour apprécier la programmation budgétaire de la mission.....</i>	22
2. <i>Une augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....</i>	23
3. <i>Une hausse des dépenses de guichet, malgré la diminution des crédits consacrés aux aides aux buralistes</i>	24

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	27
---	----

A. LA CONCRÉTISATION DU PROJET DE FACTURATION ÉLECTRONIQUE INTERENTREPRISE : DES ÉCONOMIES À ATTENDRE TANT POUR LES ENTREPRISES QUE POUR L'ÉTAT	27
---	----

1. <i>La réforme de la facturation électronique devrait générer des économies pour les entreprises et des recettes fiscales supplémentaires pour l'État</i>	27
2. <i>Une vigilance particulière concernant les éventuels surcoûts pour les entreprises de l'abandon du développement du portail public de facturation électronique.....</i>	30

B. LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET LES FLUX ILLICITES DEMEURE UNE PRIORITÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION MALGRÉ LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	31
--	----

1. <i>Les résultats du contrôle fiscal atteignent un point haut en 2024</i>	31
2. <i>Le renforcement des effectifs du contrôle fiscal dans le cadre de la mise en œuvre du plan « fraude »</i>	34
3. <i>Les moyens de la Douane sont renforcés pour faire face à la massification des flux.....</i>	35
4. <i>La montée en gamme de Tracfin se poursuit dans un contexte de sollicitation croissante de ce service au cœur de la lutte contre la criminalité financière</i>	38

**DEUXIÈME PARTIE
LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »**

I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES : UN NIVEAU DE CRÉDITS EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ ALORS MÊME QUE LE GOUVERNEMENT NE PRÉSENTE AUCUNE MESURE DE TITRE 2 À FINANCER	42
II. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EST MAINTENUE À UN NIVEAU CONVENTIONNEL APRÈS UNE PÉRIODE POST-CRISE SANITAIRE MARQUÉE PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE.....	44

**TROISIÈME PARTIE
LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »**

I. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES MOYENS DE LA MISSION POUR 2026, DANS LA CONTINUITÉ DE L'ÉVOLUTION INITIÉE EN 2025	47
A. LES MOYENS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION SENSIBLE, LIÉE À L'ABOUTISSEMENT DU PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES	49
B. PREMIER POSTE DE DÉPENSES DE LA MISSION, LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ENREGISTRENT UN RECUŁ MARQUÉ, REFLÉTANT LE REFLUX DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS.....	50
II. UNE DIMINUTION MASSIVE DES MOYENS DE LA MISSION QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR SON AVENIR, NOTAMMENT CONCERNANT LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT	52
A. ALORS QUE LE PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES EST EN VOIE D'ACHÈVEMENT, LA CRÉATION DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT DEMEURE EN ATTENTE D'UN VECTEUR LÉGISLATIF	52
1. L'année 2025 a été marquée par l'achèvement du programme de rénovation des cités administratives.....	52
2. Les actions Résilience sont également en voie d'aboutissement, avec un bilan très positif en termes d'économies d'énergie.....	55
3. Le projet de foncière de l'État demeure dans l'attente d'un vecteur législatif approprié	56
B. UNE RATIONALISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 QUI SE POURSUIT AVEC LA FINALISATION DES DÉPENSES ASSOCIÉES AUX PROJETS DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE (FTAP)	60

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

I. UNE DIMINUTION NOTABLE DES PRÉVISIONS DE RECETTES	
ENTRE 2025 ET 2026	65
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) POURSUIT UN OBJECTIF DE RATIONALISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	65
B. UNE DIMINUTION DES RECETTES DU CAS DE PLUS D'UN QUART QUI S'INSCRIT DANS LA TENDANCE À LA BAISSSE DES MOYENS DU COMPTE	67
C. DES DÉPENSES D'ENTRETIEN DÉSORMAIS CONTRAINTES	69
II. ALORS QUE LE COMPTE PORTE UNE PART MINORITAIRE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT, SON ÉVOLUTION EST TRIBUTAIRE DES INCERTITUDES AUTOUR DE LA RÉFORME DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT	71
A. LE COMPTE REPRÉSENTE DES MONTANTS MODESTES AU REGARD DE L'ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	71
1. <i>Une part mineure des crédits de l'État consacrés à l'immobilier, inférieure à 10 % sur la</i> <i>période récente.....</i>	<i>71</i>
2. <i>Un outil qui demeure fortement contourné.....</i>	<i>72</i>
B. UNE GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT QUI POURRAIT À TERME SIGNIFICATIVEMENT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION ATTENDUE D'UNE FONCIÈRE	76
1. <i>La création de la foncière de l'État devrait se traduire par le versement de loyers par les</i> <i>administrations occupantes.....</i>	<i>76</i>
2. <i>Alors que ce projet devrait à terme se traduire par la suppression du CAS, sa réalisation</i> <i>est aujourd'hui en suspens.....</i>	<i>76</i>
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	95
LA LOI EN CONSTRUCTION	97

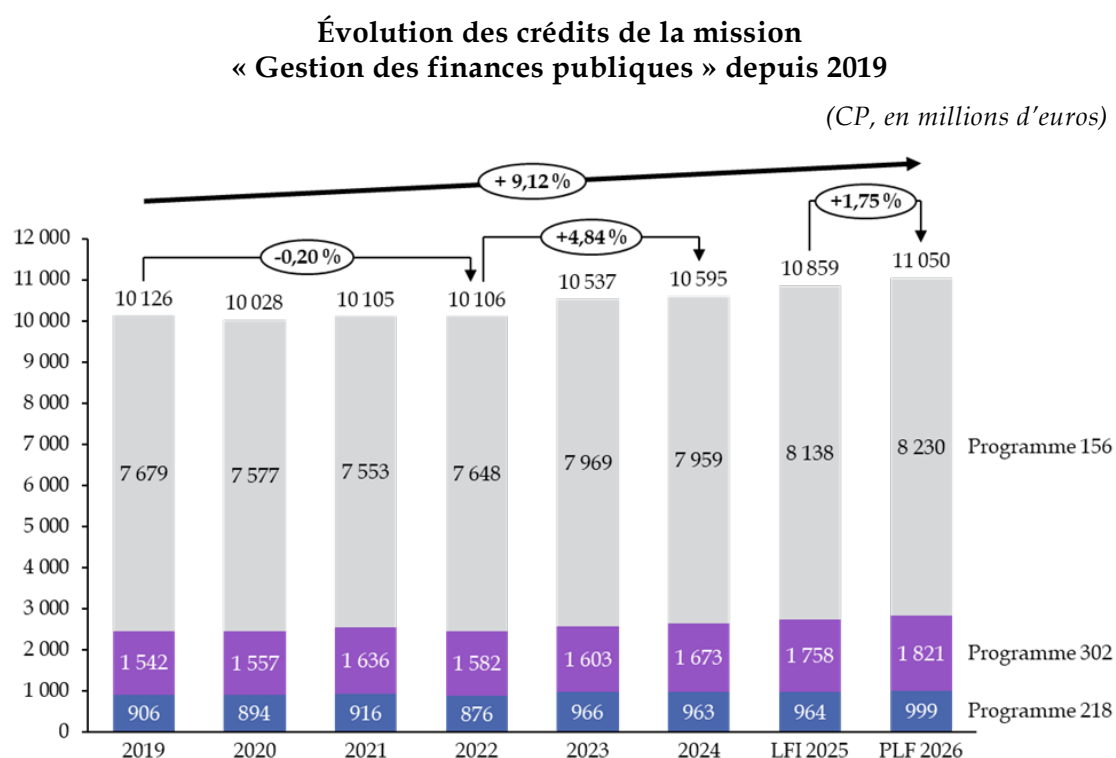
L'ESSENTIEL

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » VOIT SES CRÉDITS LÉGÈREMENT AUGMENTER

La mission « Gestion des finances publiques » porte les crédits alloués à la direction générale des finances publiques (DGFIP – programme 156), à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI – programme 302) ainsi qu’au secrétariat général du ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielles et numérique (SG MEFSIN – programme 218).

A. UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DES CRÉDITS ET RÉPARTIE SUR L'ENSEMBLE DES POSTES DE DÉPENSES

Les crédits demandés pour l’année 2026 sur la mission « Gestion des finances publiques » **s’élèvent à 11,05 milliards d’euros, en légère hausse de 1,75 % par rapport à la LFI 2025**. L’exercice 2026 s’inscrit dans la continuité de l’année précédente, marquée par la rationalisation de la dépense et des emplois dans le contexte du redressement des finances publiques.

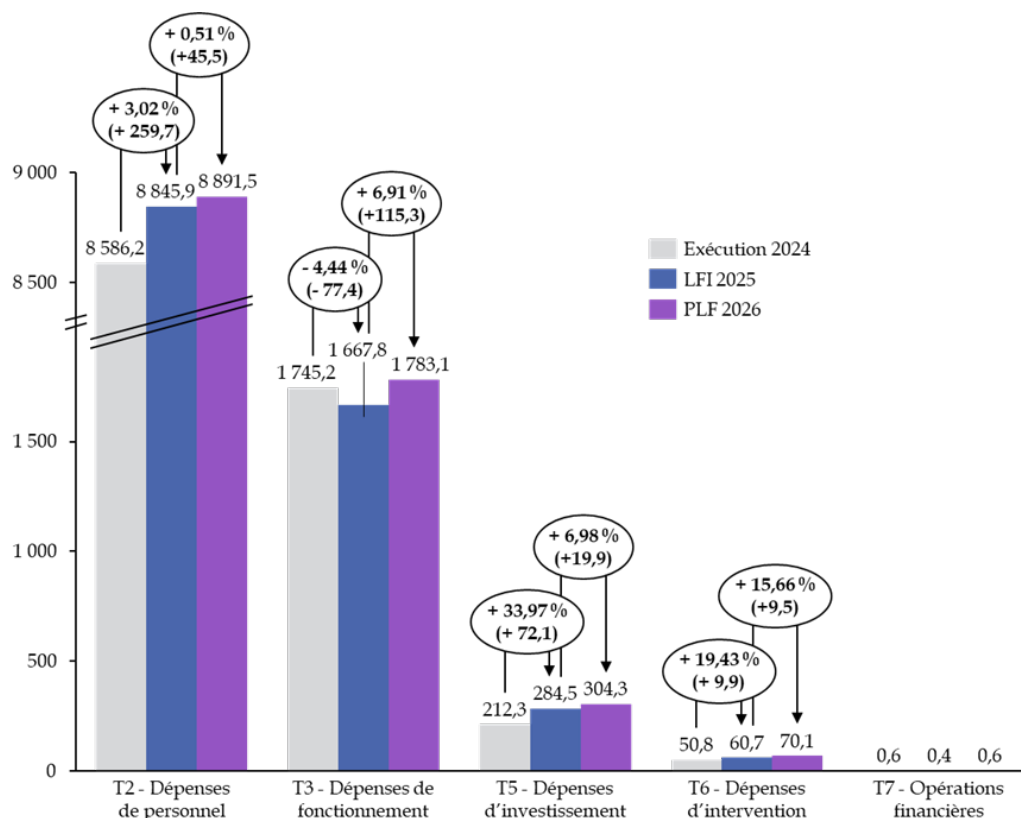


Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires

Le rapporteur salue la part prépondérante prise par la mission « Gestion des finances publiques » dans les efforts de maîtrise de la dépense publique au cours des dernières années. En effet, si les crédits de la mission ont augmenté de 9,1 % en valeur depuis 2019, **ils ont en réalité diminué de 7,3 % en volume, après prise en compte de l'inflation.**

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

En 2026, la légère hausse des crédits de la mission est répartie **entre tous les postes de dépenses.**

L'enveloppe consacrée au fonctionnement (dépenses de titre 3) connaît une augmentation de 6,9 %, et celle relative à l'investissement (dépenses de titre 5) de 7 %. Toutefois, le fait que la plus large partie de la hausse des crédits soit due à **l'informatique, à l'équipement et à l'immobilier** tend à atténuer les critiques qui auraient pu être faites à l'encontre de celle-ci.

Les **dépenses de personnel** sont, quant à elles, relativement stables à hauteur de **+ 0,5 %**. L'évolution des dépenses de titre 2 de la mission se caractérise depuis plusieurs années par deux effets contradictoires : une diminution du schéma d'emplois contrebalancée par des mesures

catégorielles et générales. Le premier effet n'étant pas suffisant pour compenser le second depuis 2022, la masse salariale a progressé chaque année sur cette période.

Toutefois, l'année 2026 ne sera marquée par aucune mesure catégorielle. La hausse **de 45,5 millions d'euros des dépenses de personnel en 2026** est donc uniquement due au glissement vieillesse technicité (GVT), ainsi qu'à l'évolution de la contribution de la mission au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Le schéma d'emplois de la mission est négatif, et **se traduit par une suppression de 558 équivalents temps plein (ETP), dans la droite ligne du mouvement de réduction des effectifs constaté ces dernières années.**

**Évolution du schéma d'emplois
de la mission « Gestion des finances publiques »**
(en équivalents temps plein)

	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026	Écart 2026/2025	Total 2021-2026
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	- 1 778	- 1 515	- 1 048	- 200	- 550	- 550	0	- 5 641
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	- 25	- 53	55	108	- 10	- 26	- 16	+ 33
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	- 178	19	11	48	45	18	- 27	- 64
Total	- 1 981	- 1 549	- 1 004	- 44	- 505	- 558	- 53	- 5 672

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

B. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT N'EMPÊCHE PAS LA DGFIP ET LA DOUANE DE POURSUIVRE LEUR DÉMARCHE DE MODERNISATION

1. La concrétisation du projet de facturation électronique interentreprise : des économies à attendre pour les entreprises et des rentrées fiscales pour l'État

L'année 2026 marquera, pour la DGFIP, la **mise en œuvre effective de la réforme de la facturation électronique**. Celle-ci se traduit par une obligation d'émission et de réception de facture électronique (*e-invoicing*) et de transmission à l'administration de certaines données de facturation (*e-reporting*). La généralisation de cette réforme est prévue à compter

du 1^{er} septembre 2026 pour les **grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire**, et à compter du 1^{er} septembre 2027 pour la plupart des **microentreprises et les petites et moyennes entreprises**.

La facturation électronique devrait être source de simplification et de gains de productivité pour les entreprises. Dans un rapport de 2021, Gouvernement estimait que les gains de productivité résultant de la seule facturation électronique pourraient s'élever à 4,5 milliards d'euros pour les 1,5 million de PME qui utilisent encore des factures papier.

Par ailleurs, le gain pour les finances publiques résultant de cette réforme pourrait s'élever à 2 à 3 milliards d'euros par an à compter de 2028, et proviendrait :

- d'une part, **d'un meilleur recouvrement spontané de la TVA** grâce à la fiabilisation du processus de facturation des entreprises et de déclaration des données à l'administration ;

- d'autre part, **d'une amélioration de la lutte contre la fraude à la TVA**, qui doit être rendue plus efficace grâce à un ciblage plus fin des opérations de contrôle et une amélioration de la détection des schémas de fraude.

Le surplus de recettes anticipé compensera **donc largement le coût de cette réforme pour l'État, estimé à 267,7 millions d'euros pour la période de 2021 à 2028**.

Le Gouvernement a annoncé en octobre 2024 son choix de renoncer au développement du portail public de facturation, **qui apparaissait trop coûteux et complexe à mettre en œuvre**. Cette décision a suscité des inquiétudes de la part de certaines entreprises anticipant un surcoût résultant de l'obligation de recourir à une plateforme privée payante. Si ces surcoûts devraient être limités, compte tenu du faible risque de concentration du marché des plateformes agréés, le rapporteur spécial sera **néanmoins attentif à cette question lors du déploiement de la réforme**.

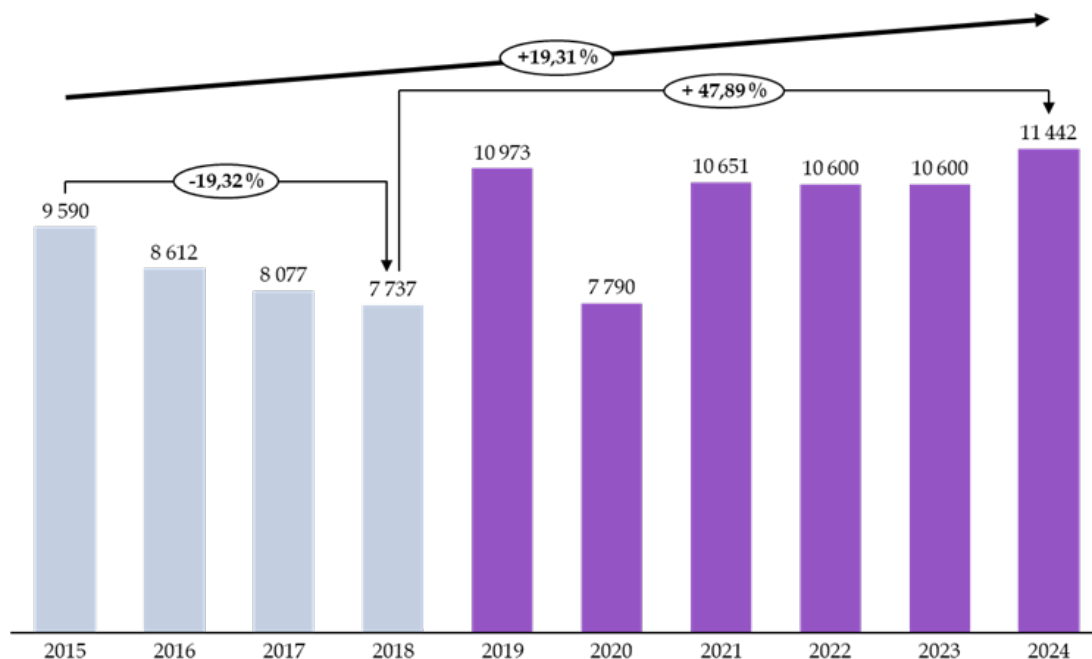
2. La lutte contre la fraude et les flux illicites demeure une priorité pour les administrations de la mission

En 2024, **les montants recouvrés au titre du contrôle fiscal ont atteint 11,4 milliards d'euros**, en hausse par rapport aux deux années précédentes. Le niveau de 2019 a donc été dépassé, après une chute en 2020 due à la crise sanitaire.

Dans le cadre de la présentation du plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques en 2023, le Gouvernement avait annoncé un objectif de **création de 1 500 postes dédiés à cette mission**. Depuis la présentation de cette feuille de route, les effectifs dédiés à la lutte contre la fraude ont été renforcés de 780 emplois entre 2023 et 2025.

Évolution des montants encaissés au titre du contrôle fiscal

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

La lutte contre la fraude et, plus généralement, la lutte contre les flux illicites, font également partie des missions stratégiques de la Douane. Cette dernière a ainsi saisi 111 tonnes de stupéfiants en 2024, retiré 21,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 596,6 millions d'euros.

L'un des principaux enjeux de l'année 2026 pour **la Douane réside dans le renforcement et la modernisation de ses moyens dans le contexte de l'essor du e-commerce** et, plus particulièrement, des grandes plateformes asiatiques telles que *Shein* et *Temu*. En 2024, les importations de biens de faible valeur ont doublé encore par rapport à l'année précédente, atteignant 775 millions d'articles. La France, en particulier l'aéroport de Paris Charles de Gaulle, est ainsi devenue une plateforme majeure d'entrée des produits du e-commerce en Europe.

Ces importations sont sujets à de nombreux schémas de fraude visant **à minorer la valeur en douane des produits importés, pour échapper au paiement des droits de douanes et de la TVA**. Par ailleurs, la nomenclature des déclarations en douane simplifiée que doivent renseigner les logisticiens, dites déclarations « H7 », est trop peu détaillée pour permettre aux douaniers de cibler leurs contrôles. Ils doivent dès lors multiplier les contrôles physiques, particulièrement fastidieux et chronophages.

Dans ce contexte, le PLF 2026 prévoit un **renforcement des moyens humains** de la Douane (+ 18 ETP). Par ailleurs, la **hausse du budget de la DGDDI** (+ 3,6 %) lui permettra de poursuivre la **modernisation de ses moyens**, à travers notamment l'acquisition de nouveaux scanners. Enfin, le rapporteur spécial suivra avec attention les débats relatifs à la mise en place d'un prélèvement pour frais de gestion sur les articles contenus dans des envois à faible valeur, prévu à l'article 22 du PLF. Actuellement fixé à 2 euros dans le texte en discussion, ce prélèvement doit permettre de **financer des moyens de contrôle supplémentaires pour la Douane**. Toutefois, l'efficacité de ce dispositif dépendra de sa mise en œuvre harmonisée dans le cadre de la réforme de l'Union douanière actuellement en cours de discussion au niveau européen.

Dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques, la commission présente **deux amendements de crédits**, portant, d'une part, sur **l'augmentation, d'un à trois, du nombre de jours de carence appliqués aux arrêts maladie dans la fonction publique d'État** (112 millions d'euros en AE et en CP), et, d'autre part, sur le **non-remplacement d'un agent public sur deux partant à la retraite dans la fonction publique d'État**, hors ministère de l'Éducation nationale et ministères régaliens sous loi de programmation (350 millions d'euros en AE et en CP). Ces amendements, **imputés par convention** sur la mission « Gestion des finances publiques », ont **vocation à être répartis sur l'ensemble des missions du budget de l'État**.

II. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : LE NIVEAU DE CRÉDITS INSCRITS SUR LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EST EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ ET NE FAIT L'OBJET D'AUCUNE JUSTIFICATION DE LA PART DU GOUVERNEMENT

Les crédits demandés pour 2026 sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » s'élèvent cette année à 350 millions d'euros en AE et en CP, contre 100 millions d'euros en 2025. La justification invoquée par le Gouvernement quant au montant exceptionnellement élevé de cette dotation est particulièrement lacunaire puisqu'il indique qu'il revêt « *un caractère strictement prudentiel* » et serait uniquement justifié par « *les conditions particulières de préparation des textes budgétaires* ». Le rapporteur spécial estime que le programme 551 **n'a pas vocation à servir de réserve de budgétisation** dont le Gouvernement pourrait disposer librement pour financer des mesures de titre 2 qui n'ont pas été présentées devant le Parlement. **La commission propose donc un amendement visant à supprimer les crédits de cette dotation.**

Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est **doté cette année de 125 millions d'euros en CP**, soit le même montant qu'en 2025. Elle est ainsi maintenue à un niveau conventionnel, après une période post-crise sanitaire marquée par une budgétisation excessive.

III. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : UNE BAISSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS DE LA MISSION POUR 2026, DANS LA CONTINUITÉ DE L'ÉVOLUTION INITIÉE EN 2025

A. LES MOYENS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION SENSIBLE, LIÉE À L'ABOUTISSEMENT DU PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES

Les crédits de la mission affichent une **diminution très importante par rapport à 2025, avec une baisse de - 45,8 % en AE, à 543,6 millions d'euros** (contre 1,0 milliard d'euros en 2025), **et de - 27,3 % en CP, à 524,7 millions d'euros** (contre 722,1 millions d'euros en 2025).

Cette baisse significative des moyens dédiés à la mission 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 - 64,2 % en AE, à 220,3 millions d'euros** (contre 614,7 millions d'euros en 2025), **et de - 32,1 % en CP, à 203,7 millions d'euros** (contre 300,1 millions d'euros en 2025).

B. UNE ÉVOLUTION QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE LA MISSION, NOTAMMENT CONCERNANT LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

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 débiter, **l'année 2025 a enregistré l'achèvement des chantiers de rénovation des 36 cités concernées. Une nouvelle programmation à cinq ans, reposant sur la trajectoire budgétaire du programme 348, prévoit une série de projets immobiliers, visant essentiellement des sites multi-occupants des services déconcentrés de l'État.**

De même, **la dotation correspondant aux enveloppes « Résilience » devrait être drastiquement réduite pour 2026, à un niveau nul en AE** (contre 21,5 millions d'euros en 2025, soit une baisse de 100 %) **et à 40 millions d'euros en CP** (contre 55 millions d'euros en 2025, soit une baisse de plus d'un quart), la direction de l'immobilier de l'État (DIE) observant que *« l'essentiel des principaux points noirs énergétiques ont été traités »*.

Alors que la disposition correspondant à la réforme de la foncière de l'État, portée par amendement gouvernemental dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, a été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire, aucun vecteur législatif n'a été utilisé depuis cette décision pour permettre sa création.

D'après la DIE, *« les travaux ont continué mais sont en attente d'un vecteur législatif, ce qui permettra de caler le nouveau calendrier de démarrage du pilote et son contour précis »*. Un **contrat d'objectifs** devrait également préciser, au démarrage, les engagements chiffrés de la foncière. À cet égard, **le rapporteur spécial**, qui soutient la création de cette foncière, **appelle l'exécutif à accélérer la présentation du support législatif qui devrait permettre le déploiement du pilote de cette nouvelle structure.**

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » : UN AVENIR ÉGALEMENT SUBORDONNÉ À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT

Pour 2026, les prévisions de recettes du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », d'un montant total de 270 millions d'euros, se décomposent de la manière suivante : 140 millions d'euros au titre des produits des cessions de biens immobiliers de l'État (contre 210 millions d'euros en 2025) ; 110 millions d'euros au titre du produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État (montant inchangé par rapport à 2025) ; 20 millions d'euros au titre des fonds de concours et des versements du budget général (montant inchangé par rapport à 2025).

Si le CAS affiche, de manière exceptionnelle, un solde négatif de - 51,5 millions d'euros en CP pour 2026, associé à des dépenses de 321,5 millions d'euros en CP, les crédits du compte sont placés sous une norme de dépense pilotable de 210 millions d'euros en AE, ce qui devrait garantir son équilibre budgétaire à moyen terme. D'après la DIE, la priorité ayant été donnée au financement de l'entretien de l'immobilier, le montant consacré aux opérations structurantes a été réduit à 160 millions d'euros en AE afin de respecter le plafond.

Au 31 décembre 2024, l'État et ses établissements publics occupaient un patrimoine immobilier de 96,7 millions de mètres carrés de surface bâtie (« surface utile brute ») ainsi que 31 170 terrains non bâtis, pour une valeur comptable estimée à 73,6 milliards d'euros. Rapporté à ce patrimoine, le CAS constitue un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État : l'effort d'investissement supporté par le CAS représente seulement en moyenne annuelle 11 % des dépenses d'investissement immobilier de l'État sur la période 2015-2024 (7 % sur la période 2021-2024 post crise sanitaire). De fait, selon la DIE, *« le CAS immobilier est supposé s'éteindre avec le déploiement complet de la fonciérisation »*.

Réunie le 13 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » tels que modifiés par deux amendements minorant ses

crédits de 462 millions d'euros. Elle a également proposé l'adoption des crédits de la mission « Crédits non répartis » tels que modifiés par un amendement minorant ses crédits de 350 millions d'euros. 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 mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, 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 », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux 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 avait reçu 0 % des réponses pour les missions « Gestion des finances publiques », « Crédits non répartis » et « Transformation et fonction publiques » ainsi que pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

À la date d'examen en commission le 13 novembre, il a obtenu 95,7 % des réponses pour la mission « Gestion des finances publiques », 100 % des réponses pour la mission « Crédits non répartis », 93,1 % des réponses pour la mission « Transformation et fonction publiques » et 100 % des réponses pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES »

La mission « **Gestion des finances publiques** », placée sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, porte l'essentiel des crédits du pôle économique et financier de l'État.

Dotée de **11,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **11,05 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) dans le présent projet de loi de finances (PLF), **la mission se compose de trois programmes** :

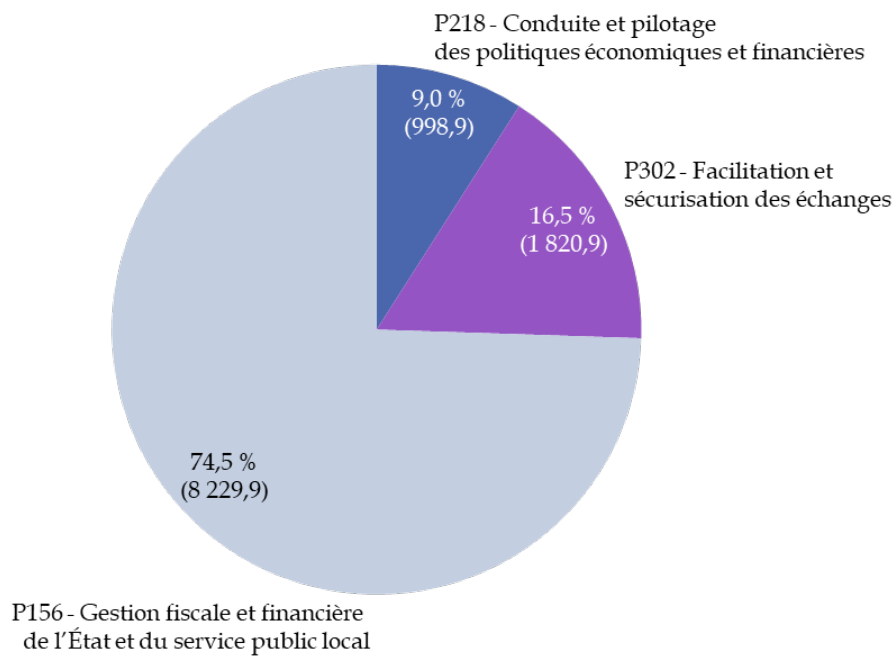
- les **programmes 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local »**, qui représente près de 75 % des crédits de la mission, et **302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** sont les deux programmes opérationnels de la mission. Ils portent les crédits des **deux grandes directions de réseau** que sont **la direction générale des finances publiques (DGFIP)** et **la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**.

- 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 structures¹. 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 » en 2026

(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 » VOIT SES CRÉDITS LÉGÈREMENT AUGMENTER

A. UNE TRAJECTOIRE DE MODÉRATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2025 POUR RÉPONDRE À LA DÉGRADATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les crédits demandés pour l'année 2026 sur la mission « Gestion des finances publiques » s'élèvent à hauteur de 11,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,05 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), **en légère hausse** de 2,1 % en AE et 1,8 % en CP.

La hausse des crédits **se traduit sur tous les programmes de la mission**. Les dépenses de la DGFIP augmentent de 92,5 millions d'euros en CP, soit une hausse de 1,1 %, inférieure à l'hypothèse d'inflation anticipée par le Gouvernement qui est fixé à 1,3 %. Les crédits de la Douane et du secrétariat général du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique **augmentent respectivement de 63,4 millions d'euros et de 34,6 millions d'euros en CP**, soit une progression de 3,6 % pour ces deux programmes.

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

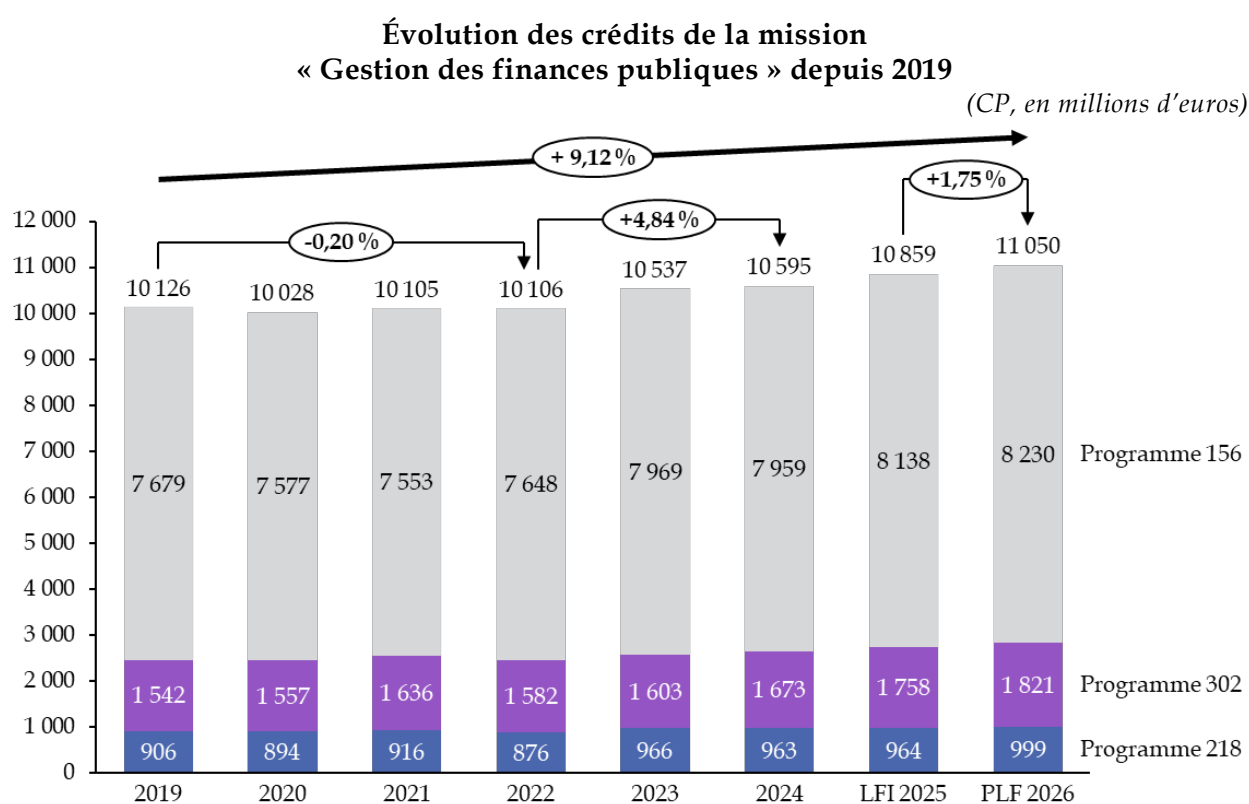
(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025 (en absolu)	Évolution 2026/2025 (en %)
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	AE	8 000,1	8 183,5	8 300	+ 116,3	+ 1,4 %
	CP	7 959,2	8 137,5	8 229,9	+ 92,5	+ 1,1 %
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	AE	943,2	979,7	1 047,2	+ 67,5	+ 6,9 %
	CP	963,2	964,3	998,9	+ 34,6	+ 3,6 %
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	AE	1 711,9	1 789,5	1 839,6	+ 50,1	+ 2,8 %
	CP	1 672,8	1 757,5	1 820,9	+ 63,4	+ 3,6 %
Total	AE	10 655,2	10 952,7	11 186,6	+ 233,9	+ 2,1 %
	CP	10 595,1	10 859,3	11 049,7	+ 190,4	+ 1,8 %

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

L'exercice 2026 s'inscrit donc dans la continuité de la programmation 2025, qui avait marqué une **stabilisation des dépenses par rapport à la LFI 2024**. Cette maîtrise des crédits traduit la **nécessité de faire contribuer, autant que possible, chaque mission du budget de l'État à la rationalisation de la dépense et des emplois dans le contexte du redressement des finances publiques**.

À cet égard, le rapporteur rappelle également la part prépondérante prise par la mission « Gestion des finances publiques » dans cet effort au cours des dernières années. En effet, si les crédits de la mission ont augmenté de 9,1 % en valeur depuis 2019, ils ont en réalité **diminué de 7,3 % en volume, c'est-à-dire après prise en compte de l'inflation**.



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

Le rapporteur spécial salue la trajectoire de modération des crédits engagée depuis plusieurs années. Face à la situation de dégradation des finances publiques, il invite les directeurs de programme à **maintenir les efforts de rationalisation des dépenses lors des prochaines programmations budgétaires**. L'analyse de la documentation budgétaire laisse présager une poursuite de ces efforts lors des prochains exercices, le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Gestion des finances publiques » prévoyant une **relative stabilisation des crédits de la mission en 2027 (+ 0,51 %) et 2028 (- 0,74 %)**.

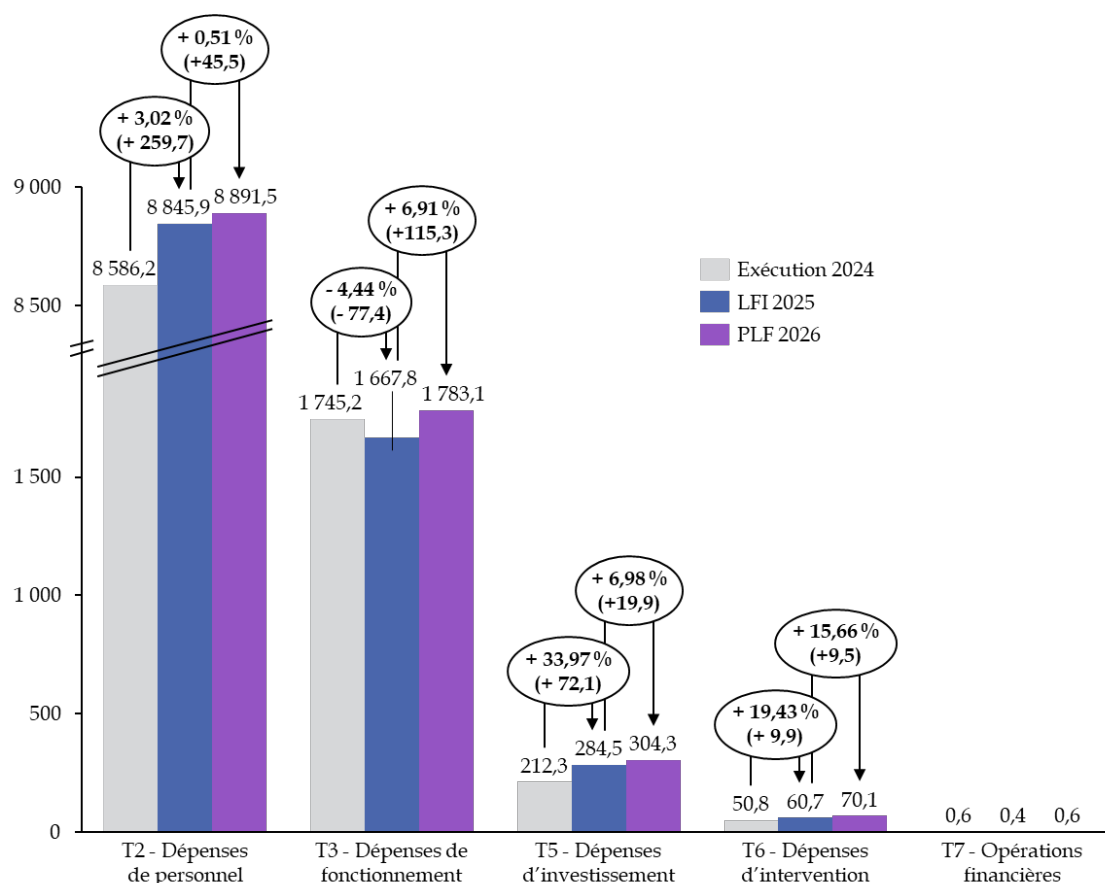
B. UNE HAUSSE MAÎTRISÉE DES CRÉDITS ET RÉPARTIE SUR L'ENSEMBLE DES POSTES DE DÉPENSES

La légère hausse des crédits de la mission est répartie entre tous les postes de dépenses. Les dépenses de personnel, qui représentent 80 % des crédits de la mission, sont relativement stables (+ 0,5 %), malgré un schéma d'emplois négatif.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement connaissent une augmentation plus substantielle, à hauteur de 6,9 % concernant les dépenses de titre 3, et de 7 % concernant les dépenses de titre 5. Toutefois, le fait que la plus large partie de la hausse des crédits soit due à l'informatique, à l'équipement et à l'immobilier tend à atténuer les critiques qui auraient pu être faites à l'encontre de celle-ci.

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. Les dépenses de personnel, premier prisme pour apprécier la programmation budgétaire de la mission

L'évolution des dépenses de personnel de la mission « Gestion des finances publiques » se caractérise depuis plusieurs années par deux effets contradictoires : une **diminution du schéma d'emplois**, une singularité de ces administrations à l'échelle du budget général, et une **évolution soutenue des mesures catégorielles et générales**. Le premier n'étant pas suffisant pour compenser les effets du second depuis 2022, **la masse salariale a progressé chaque année sur cette période**.

Toutefois, **l'année 2026 ne sera marquée par aucune mesure catégorielle, compte tenu de la nécessité de redresser les comptes publics**. La hausse de 45,5 millions d'euros des dépenses de personnel en 2026 (+ 0,5 %) est donc uniquement due au glissement vieillesse-technicité (GVT), ainsi qu'à l'évolution de la contribution de la mission au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Le schéma d'emplois de la mission est négatif, et se traduit par une suppression de 558 équivalents temps plein (ETP). Ainsi la dynamique de suppression des effectifs de la mission demeure **particulièrement soutenue**. De nouveau, **le principal effort en ETP est porté par la direction générale des finances publiques (DGFIP)**.

Évolution du schéma d'emplois de la mission « Gestion des finances publiques »

(en équivalents temps plein)

	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026	Écart 2026/2025	Total 2021-2026
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	- 1 778	- 1 515	- 1 048	- 200	- 550	- 550	0	- 5 641
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	- 25	- 53	55	108	- 10	- 26	- 16	+ 33
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	- 178	19	11	48	45	18	- 27	- 64
Total	- 1 981	- 1 549	- 1 004	- 44	- 505	- 558	- 53	- 5 672

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

La Douane bénéficiera, à périmètre constant, de 18 ETP supplémentaires, qui lui permettront de renforcer les contrôles aux frontières dans le contexte de massification considérable des flux déclaratifs qui lui sont adressés et des flux illicites (voir *infra*). Toutefois, si l'on tient compte des transferts de 26 ETP à la DGFIP dans le cadre du processus de transferts des missions de recouvrement de certaines contributions indirectes, le schéma d'emplois de la Douane est fixé à - 8 ETP.

Le **programme 218**, placé sous la responsabilité du SG MEFSIN, connaîtrait quant à lui **une baisse de ses moyens humains en 2026 (- 26 ETP)**. D'après les informations transmises en audition, les besoins supplémentaires nécessaires à la participation du service Tracfin dans le cadre du plan de lutte contre la fraude (+ 3 ETP) et la poursuite du projet de facturation électronique interentreprises (+ 3 ETP) seront bien pris en compte et garantis par des redéploiements en provenance de plusieurs services.

Le rapporteur spécial souhaite de nouveau **saluer la participation de la mission « Gestion des finances publiques » à la rationalisation des emplois publics**, *a fortiori* dans le contexte actuel de redressement des comptes publics. Le taux d'effort, calculé en rapportant le schéma d'emplois au plafond d'emplois, particulièrement élevé cette année, en est une parfaite illustration. Il est de - 0,05 % en 2026, **un taux négatif impliquant une réduction des effectifs**.

2. Une augmentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui progresseraient respectivement **de 6,9 % et 7 % en CP en 2026**, sont tirées par plusieurs facteurs :

- **la prise en compte de l'augmentation des prix ;**

- la poursuite des **grands projets d'investissement informatique**. À titre d'exemple, les moyens alloués à l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), qui sont portés par le programme 218, augmenteraient de près de 7 millions d'euros en CP. L'AIFE est notamment chargée de la mise en œuvre de la réforme de la facturation électronique (+ 3 millions d'euros en 2026) ou de la transformation numérique de la commande publique.

- **des mesures nouvelles**. Le rapporteur spécial relève que l'année 2026 sera par exemple marquée par la construction, à Mayotte, d'un bâtiment conjoint regroupant les Douanes et la DGFIP (16 millions d'euros en AE, répartis par moitié entre les programmes 156 et 302) afin de reloger les services dont les immeubles ont été atteints par le cyclone *Chido*. Elle sera également marquée par le lancement d'un projet de nouveau *datacenter* informatique par la DGFIP, pour un montant total de 100 millions d'euros en AE.

Concernant plus particulièrement la DGFIP, **l'année 2026 marque une remise à niveau des dépenses de fonctionnement suite à une budgétisation insuffisante en LFI 2025**. La DGFIP a en effet indiqué que la hausse des dépenses de titre 3 du programme 156 (+ 5,36 %) en 2026 résulte indirectement des conditions d'adoption particulière de la loi de finances 2025. En effet, le Gouvernement a fait adopter en cours de discussion du texte au Sénat¹, un amendement minorant de 112,2 millions d'euros les crédits de la mission, dont 72 millions d'euros sur le programme 156, **parmi lesquels 49 millions d'euros portaient sur les dépenses de fonctionnement courant**. Pour la DGFIP, la répartition initiale de cette mesure d'économies au sein des différents titres du programme 156 **n'était pas soutenable, ce qui a conduit, au cours de l'année 2025, à la mise en œuvre de mesures de fongibilité asymétrique**. La budgétisation légèrement plus importante en 2026 des dépenses de titre 3 **tire les conséquences de cette situation**.

Enfin, le rapporteur rappelle que, ces dernières années, il a été constaté lors de l'examen de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes un **écart en exécution entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement**, au profit de ces dernières. Ces différentiels s'expliquent par la difficulté initiale des gestionnaires à pouvoir **qualifier leurs dépenses informatiques**, ce qui entraîne ensuite des mouvements de gestion en cours d'année.

Toutefois, **des efforts de fiabilisation de la répartition des dépenses de titre 3 et de titre 5 ont semble-t-il été réalisés cette année, en particulier en ce qui concerne le programme 302**. Ainsi, la répartition des crédits informatiques, qui s'élevait en LFI 2025 à 56 % en investissement et 44 % en fonctionnement, a été révisée à 29 % en investissement et 71 % en fonctionnement dans le PLF 2026, afin de mieux refléter les ratios observés en exécution 2024. **Cette correction se traduit mécaniquement par une augmentation des dépenses de fonctionnement de 15,5 % du programme 302 en 2026**.

3. Une hausse des dépenses de guichet, malgré la diminution des crédits consacrés aux aides aux ruralistes

Les dépenses d'intervention s'élèvent à **75 millions d'euros en AE (+ 23,9 %) et 70 millions d'euros en CP (+ 15,7 %)**. Elles sont essentiellement portées par la DGDDI.

Ces dépenses visent en grande partie à financer le dispositif d'aides prévu par le **protocole relatif à l'accompagnement du réseau des ruralistes**, signé entre l'État et la confédération nationale des ruralistes pour la période 2023-2027. Ce protocole se traduit par **l'ouverture de 49,1 millions**

¹ Amendement n° II-2183.

d'euros de crédits en 2026 (- 10 millions d'euros par rapport à l'année 2025) et comprend cinq axes¹ :

- la **mise en œuvre d'engagements réciproques entre l'État et le réseau des buralistes**. L'État s'est engagé à renforcer la lutte contre les trafics de produits du tabac et à ouvrir une réflexion sur la réglementation applicable au monopole de la vente au détail des tabacs manufacturés, tandis que les buralistes se sont engagés à respecter les interdictions de vente aux mineurs ;

- la poursuite de la **transformation du réseau pour transformer les débits de tabac en commerces diversifiés**. Une **enveloppe annuelle de 20 millions d'euros** est allouée au dispositif, avec un niveau de prise en charge plus élevé pour les débits de tabac dont le chiffre d'affaires précédant la demande est inférieur à 500 000 euros ;

- le **soutien aux buralistes les plus fragiles, grâce à des aides davantage ciblées**, sous trois formats : la création d'un dispositif de soutien forfaitaire, la création d'un « filet de sécurité » et le maintien des indemnités de fin d'activité ;

- la poursuite de **l'aide à la sécurisation des tabacs**, versée à tous les débits qui investissent dans la sécurisation de leur débit. Cette aide est plafonnée à 10 000 euros par période de cinq ans ;

- **l'augmentation du taux de rémunération des buralistes** pour la vente de produits du tabac.

Le rapporteur spécial a souligné la **sous-exécution de près de 20 millions d'euros de cette ligne budgétaire en 2024²**, en invitant la DGDDI à *« fiabiliser sa prévision budgétaire à la fois sur les AE mais aussi en adoptant une clé d'écoulement pluriannuel des paiements plus proche de l'exécution constatée. »* D'après les informations transmises par les Douanes, cet écart s'explique par le fait que le volume et le montant des aides consacrées aux débitants de tabac sont difficilement prévisibles, et soumis à des variations annuelles importantes, liées notamment à la conjoncture économique, à l'évolution du chiffre d'affaires des débitants de tabac et au contexte sécuritaire. Au-delà de ces éléments de contexte, la sous-exécution des crédits destinés aux aides en faveur des débitants de tabac en 2024 s'expliquerait par plusieurs facteurs :

- **le faible recours** aux dispositifs d'aide, alors même que de nombreux débitants pourraient y prétendre, malgré les actions de communication menées par l'administration des douanes et la Confédération des buralistes ;

¹ Selon les réponses de la direction générale des douanes et des droits indirects au questionnaire du rapporteur.

² Pour un total 39,4 millions d'euros exécuté sur 59,1 millions d'euros budgétés.

- **la réduction du plafond de l'aide à la sécurité** dans le cadre du protocole 2023-2027, qui a incité certains débitants, par effet d'aubaine, à mobiliser prioritairement les aides prévues dans le précédent protocole 2018-2022 ;

- **un contexte économique et politique incertain**, conduisant de nombreux débitants à différer leurs projets de transformation. Ces derniers nécessitent en effet des travaux d'envergure, souvent accompagnés d'une fermeture temporaire de l'établissement, et supposent une capacité à se projeter sur une période de cinq à dix ans.

Pour tirer les conséquences de l'exécution 2024, les 59,1 millions d'euros de crédits initialement inscrits en LFI 2025 auraient finalement été diminués de 5 millions d'euros. Les données disponibles sur l'exécution 2025 font apparaître, à ce stade de la gestion, une consommation des crédits plus soutenue que celle observée en 2024. Néanmoins, la consommation des CP demeure inférieure à l'enveloppe inscrite en LFI 2025, en raison des délais de réalisation des travaux engagés par les débitants de tabac dans le cadre du fonds de transformation, lesquels entraînent un décalage temporel entre la mobilisation des AE et l'exécution des CP.

D'après la DGDDI, **la diminution des crédits de paiement prévue dans le PLF 2026 traduit « une volonté d'ajuster plus finement la budgétisation de ce dispositif afin de la rapprocher des besoins réellement constatés lors des exercices précédents¹ »**, conformément à la recommandation du rapporteur spécial.

¹ Réponses de la DGDDI au questionnaire du rapporteur spécial.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'année 2026 sera marquée par **deux chantiers prioritaires** identifiés par le rapporteur spécial lors de ses auditions :

- la poursuite des grands projets informatiques portés par la mission, et plus particulièrement, **la concrétisation de la réforme de la facturation électronique** ;

- la **lutte contre les fraudes et les flux financiers illicites**, qui se traduit par la poursuite de la mise en œuvre du plan de 2023 de lutte contre les fraudes fiscales, sociales et douanières, ainsi que le renforcement des moyens de contrôle aux frontières des douanes, dans le contexte de l'essor du commerce en ligne.

A. LA CONCRÉTISATION DU PROJET DE FACTURATION ÉLECTRONIQUE INTERENTREPRISE : DES ÉCONOMIES À ATTENDRE TANT POUR LES ENTREPRISES QUE POUR L'ÉTAT

L'année 2026 marquera, pour la DGFIP, la **mise en œuvre effective de la réforme de la facturation électronique**. Celle-ci se traduit par une obligation d'émission et de réception de facture électronique (*e-invoicing*) et de transmission à l'administration de certaines données de facturation (*e-reporting*). Cette réforme, annoncée dans une disposition programmatique à l'article 153 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, puis concrétisée par l'article 26 de la première loi de finances rectificative (LFR) pour 2022, devait initialement se déployer progressivement entre juillet 2024 et janvier 2026. Toutefois l'article 91 de la LFI pour 2024 a reporté l'entrée en vigueur de la généralisation de la facturation électronique :

- **à compter du 1^{er} septembre 2026 pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire ;**

- **à compter du 1^{er} septembre 2027** pour la plupart des microentreprises et les petites et moyennes entreprises.

1. La réforme de la facturation électronique devrait générer des économies pour les entreprises et des recettes fiscales supplémentaires pour l'État

La commission des finances a toujours soutenu la généralisation de la facturation électronique et de la transmission des données de transaction, qui répondent à deux objectifs distincts¹.

¹ Pour davantage de détails, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 10 bis, dans le [rapport n° 846 \(2021-2022\)](#) du 28 juillet 2022 sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 28 juillet 2022.

D'un côté, la facturation électronique devrait être source de simplification et de gains de productivité pour les entreprises. Missionnée par le ministère de l'économie et des finances, l'inspection générale des finances avait estimé que le coût complet d'émission d'une facture électronique était de moins d'un euro, contre plus de 10 euros pour une facture « papier »¹.

La facturation électronique réduirait ainsi la charge administrative de constitution, d'envoi et de traitement des factures au format « papier ». En Italie, où l'obligation de facturation électronique est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les économies nettes pour une entreprise générant environ 3 000 factures par an seraient de 7,5 euros à 11 euros par facture². Ainsi, dans le rapport remis au président de la République sur l'ordonnance du 15 septembre 2021, le Gouvernement estimait que **les gains de productivité résultant de la seule facturation électronique pourraient s'élever à 4,5 milliards d'euros pour les 1,5 million de PME** qui utilisent encore des factures papier³. Ce nouveau support pour les factures de TVA doit par ailleurs servir de support à un futur pré-remplissage des déclarations de TVA.

De l'autre, l'obligation de transmettre les données de transaction répond quant à elle à l'objectif d'accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA, au moyen de recoupements automatisés à partir des données figurant sur les factures. L'Insee a ainsi estimé que **les montants manquants de versement de TVA seraient de l'ordre de 20 à 26 milliards d'euros chaque année**⁴. La transmission des informations figurant sur les factures doit permettre de mieux tracer les transactions avec des opérateurs de l'étranger, dans l'optique de la **lutte contre la « fraude carrousel »**⁵ ainsi que d'avoir une plus grande visibilité sur les transactions des entreprises vers les particuliers pour **mieux évaluer la TVA due sur les ventes à distance**.

Les données issues de l'expérience italienne montrent que, depuis l'instauration de la facturation électronique, **l'écart entre la TVA qui aurait dû être perçue par l'administration fiscale italienne et celle effectivement perçue se serait réduit de deux milliards d'euros**, tandis que le coût pour l'État du système d'échange des informations s'élèverait à environ 10 millions

¹ Selon une étude réalisée par le Forum national pour la facturation électronique et reprise dans l'évaluation préalable de l'article 3 du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022. Le volume de factures moyen, tant en émission qu'en réception, s'élève en médiane à près de 2 000 factures par an.

² Ibid.

³ [Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction.](#)

⁴ Insee, [Estimer la TVA non recouvrée à partir des contrôles fiscaux](#), 16 décembre 2022.

⁵ Définie comme une fraude à la TVA organisée entre plusieurs entreprises installées dans différents États de l'Union pour obtenir le remboursement par un État d'une taxe qui n'a jamais été acquittée en amont.

d'euros par an¹. L'administration fiscale italienne aurait ainsi intercepté un milliard de faux crédits TVA en 2019.

D'après l'administration fiscale, les gains pour les finances publiques résultant de cette réforme seraient autour de **2 à 3 milliards d'euros par an à compter de 2028**. Ils proviendraient de l'augmentation des recettes budgétaires, compte tenu :

- d'une part, **d'un meilleur recouvrement spontané de la TVA** grâce à la fiabilisation du processus de facturation des entreprises et de déclaration des données à l'administration ;

- d'autre part, **d'une amélioration de la lutte contre la fraude à la TVA**, qui doit être rendue plus efficace grâce à un ciblage plus fin des opérations de contrôle et à une amélioration de la détection des schémas de fraude.

Le surplus de recettes anticipé compensera donc largement le coût de cette réforme pour l'État, **estimé d'après l'évaluation préalable à 267,7 millions d'euros pour la période allant du 1^{er} mars 2021 au 31 décembre 2028**, soit de la construction du projet à sa pleine mise en œuvre.

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

(en millions d'euros)

	2023 et années précédentes	2024	2025	2026	2027	Total
AE	42,32	45,95	33,26	38,13	108,07	267,72
dont T2	10,56	6,77	8,22	24,73	33,84	84,3
dont hors T2	31,76	39,18	25,03	13,39	74,22	183,59
CP	26,69	43,13	39,45	45,5	112,94	267,72
dont T2	10,56	6,77	8,22	24,73	33,84	84,3
dont hors T2	16,13	36,36	31,23	20,77	79,70	183,59

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

¹ Rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur la TVA à l'ère digitale, données reprises de la [décision d'exécution \(UE\) 2021/2251](#) du Conseil du 13 décembre 2021 modifiant la décision d'exécution (UE) 2018/593 autorisant la République italienne à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

2. Une vigilance particulière concernant les éventuels surcoûts pour les entreprises de l'abandon du développement du portail public de facturation électronique

Les entreprises soumises aux obligations de facturation électronique devaient initialement avoir la possibilité de recourir pour l'émission, la transmission et la réception des factures électroniques, soit à un **portail public de facturation**, soit à une autre **plateforme de dématérialisation**.

Le Gouvernement a toutefois annoncé en octobre 2024 son choix de renoncer au développement du portail public de facturation. Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article 28 du projet de loi de finances pour 2026¹, *« les travaux de construction du portail public de facturation sont apparus particulièrement complexes. Au-delà de l'aspect financier du projet, non négligeable et difficilement soutenable dans un contexte budgétaire contraint, la poursuite des travaux de construction du portail public de facturation dans son périmètre initial faisait peser un risque sur les conditions de mise en œuvre du projet »*. Les entreprises ne pourront finalement pas recourir au portail public de facturation pour les besoins de la réforme *« mais devront choisir une plateforme agréée parmi celles de facturation, de transaction et de paiement à l'administration fiscale »*.

Le rapporteur spécial prend acte de cette décision, tout en regrettant que ces difficultés n'aient pas été anticipées par l'État au moment de la définition du périmètre initial du projet.

Il n'en demeure pas moins que l'annonce du Gouvernement de l'abandon du développement du portail public de facturation **a suscité des inquiétudes de la part des entreprises concernées, compte tenu des potentiels surcoûts que pourrait impliquer l'obligation de recourir à une plateforme de facturation privée.** La DGFIP a toutefois indiqué que *« certains offreurs de solution ont d'ores et déjà annoncé des offres de base gratuites ou sans surcoût »* qui *« pourront être directement intégrées aux systèmes d'information des entreprises exploitant des logiciels de gestion, de facturation ou possédant un compte bancaire. »*

Le rapporteur spécial estime qu'un modèle reposant sur le recours à des **plateformes privées présente l'intérêt d'offrir une diversité d'offres commerciales**, qui permettra une meilleure couverture des besoins de toutes les entreprises, et particulièrement des TPE et PME. Par ailleurs, le nombre important de plateformes ayant déjà manifesté leur intérêt pour ce marché laisse présager une concurrence importante, qui devrait contribuer à limiter le prix des solutions de facturation proposées par les prestataires. En effet, à ce jour, **plus de 110 plateformes ont été agréées par l'administration, sous réserve de tests techniques.** Ce nombre pourra être amené à évoluer à la

¹ Cet article prévoit plusieurs ajustements de la réforme de la facturation électronique.

hausse d'ici septembre 2026, mais ne devrait vraisemblablement pas dépasser les 150 plateformes agréées d'après le Gouvernement.

En tout état de cause, le rapporteur spécial sera vigilant sur la mise en œuvre de cette réforme et veillera à ce qu'elle ne se traduise pas par des surcoûts trop importants pour les entreprises.

B. LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET LES FLUX ILLICITES DEMEURE UNE PRIORITÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE LA MISSION MALGRÉ LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

La lutte contre la fraude fiscale et les flux illicite **constitue un axe prioritaire de l'année 2026 pour la mission « Gestion des finances publiques ».**

1. Les résultats du contrôle fiscal atteignent un point haut en 2024

a) Les montants recouvrés au titre du contrôle fiscal atteignent un montant record depuis 2019

Après plusieurs années de baisse inquiétante des résultats du contrôle fiscal, **l'année 2019 a marqué un net rebond, les recettes du contrôle fiscal ayant atteint 11 milliards d'euros**, auxquels s'ajoutaient 385 millions d'euros du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) et 550 millions d'euros générés par les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), dont celle conclue par Google pour 500 millions d'euros.

Les résultats pour **l'année 2020** ont, eux, **mécaniquement été affectés par la crise sanitaire**. Le rendement budgétaire du contrôle fiscal a alors atteint 7,8 milliards d'euros : ce chiffre était certes inférieur de plus de 40 % au résultat observé en 2019, mais était du même niveau que celui constaté en 2018.

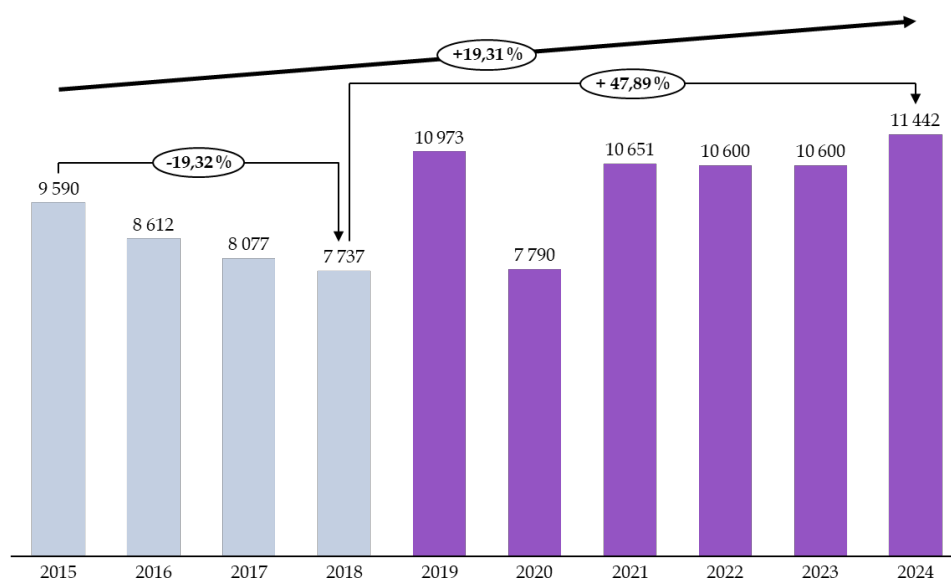
En 2022 et en 2023, **les montants recouvrés au titre du contrôle fiscal ont atteint 10,6 milliards d'euros**, en stabilisation par rapport à 2021 (10,7 milliards d'euros). **En 2024, ils atteignent 11,4 milliards d'euros, dépassant ainsi les résultats de l'année 2019.**

Le rapporteur spécial estime que ces résultats sont encourageants mais doivent cependant être nuancés, dans la mesure où **l'évaluation des montants fraudés est difficile à réaliser**, et où les résultats du contrôle sur une année donnée **dépendent en grande partie de l'aboutissement ou non de contentieux à gros enjeux**.

Par ailleurs, des progrès restent à faire en ce qui concerne le recouvrement des montants notifiés, **puisque l'écart entre les montants notifiés et les montants effectivement encaissés atteignait 5,2 milliards d'euros en 2024.**

Évolution des montants encaissés au titre du contrôle fiscal

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport de la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi que le rapport d'activité de la direction générale des finances publiques pour l'année 2024

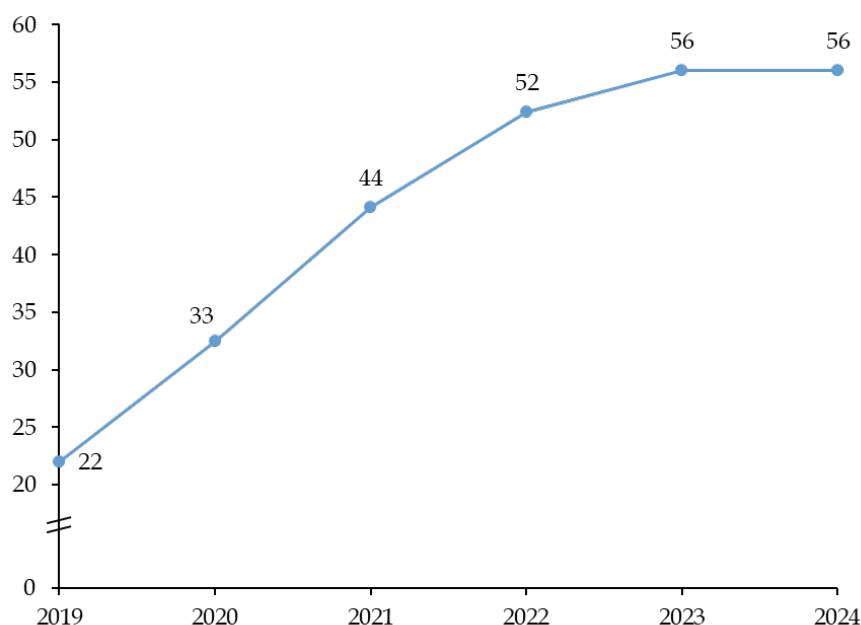
b) La valorisation de la donnée demeure un enjeu majeur pour la lutte contre la fraude

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ses outils, avec un recours accru à **l'intelligence artificielle** ainsi qu'à **l'exploitation des données de masse** (*datamining*, *text-mining*). Ces nouvelles techniques sont au cœur des objectifs affichés par le Gouvernement, qui entend **mettre à profit ces outils pour poursuivre le redressement des résultats du contrôle fiscal**. Elles doivent permettre de détecter des cas de fraude plus complexes et plus sophistiqués, tout en améliorant la programmation des contrôles¹.

À la fin de l'année 2024, **56 % des opérations de contrôle des professionnels ont été programmées par le biais du *datamining***, soit un montant relativement stable par rapport à 2023. La part de ces opérations avait considérablement augmenté depuis 2019, où elles s'élevaient à 22 %).

¹ Pour plus de détails, le lecteur est invité à se reporter au rapport de la [mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales](#).

**Part des contrôles réalisés sur les professionnels
par intelligence artificielle et datamining**
(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

Depuis 2023, le projet annuel de performances précise par ailleurs la part des contrôles ciblées par *datamining* en ce qui concerne les particuliers. **Celle-ci est passée de 40 % à 53 % entre 2023 et 2024.**

L'information du Parlement sur le recours et l'efficacité du *datamining* demeure toutefois imparfaite. À l'instar de ce qui est inscrit dans les recommandations de la mission d'information de la commission relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales¹, le rapporteur spécial souhaiterait que soient prévus, dans les documents budgétaires, des sous-indicateurs portant sur le taux de dossiers sélectionnés par la programmation centralisée (*datamining*) et ayant conduit, d'une part, au recouvrement de droits et pénalités et, d'autre part, à des contentieux à forts enjeux ou particulièrement complexes. Il existe en effet une incertitude quant à la capacité des traitements déployés à pouvoir déceler des schémas de fraude complexe, le plus souvent appuyés sur des montages transfrontaliers.

¹ Ibid.

2. Le renforcement des effectifs du contrôle fiscal dans le cadre de la mise en œuvre du plan « fraude »

Dans le cadre de la présentation du plan de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques en 2023, le Gouvernement avait annoncé un objectif de **création de 1 500 postes dédiés à cette mission**.

Depuis la présentation de cette feuille de route, les effectifs dédiés à la lutte contre la fraude ont été renforcés de 780 emplois entre 2023 et 2025, dont 555 dans des services spécialisés dans le contrôle fiscal. Le rapporteur spécial se félicite par ailleurs du redéploiement, sur cette même période, de 158 emplois alloués au recouvrement des amendes : cela fait plusieurs années qu'il alerte sur cet aspect primordial pour **apprécier l'efficacité du contrôle fiscal**. Sans recouvrement effectif, l'effet dissuasif des contrôles est amoindri et le bénéfice pour l'État faible.

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

(en ETP)

	2023	2024	2025	Cumul
Contrôle fiscal	171	256	128	555
Accompagnement fiscal des entreprises	46	21	0	67
Recouvrement des amendes	64	75	19	158
Total	281	352	147	780

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

En ce qui concerne plus particulièrement l'année 2025, malgré la révision de la trajectoire de baisse d'emplois prévue pour la DGFIP, l'implantation des renforts au titre de la lutte contre la fraude s'est poursuivie avec 128 ETP supplémentaires pour le contrôle fiscal. Parmi ces nouveaux emplois dédiés à la lutte contre la fraude, **20 ont été affectés à l'Office national antifraude (ONAF)**, ce qui permet d'assurer le doublement des effectifs d'officiers fiscaux judiciaires par rapport à 2023, conformément aux annonces formulées dans le plan « fraudes ». Par ailleurs, **25 emplois ont été mobilisés pour la nouvelle unité de renseignement fiscal (URF)**, dont la création était elle aussi prévue dans cette feuille de route. En administration centrale, **10 emplois** servent notamment à renforcer la capacité de traitement **des assistances administratives internationales**, à répondre aux attentes **croissantes en matière de transparence fiscale internationale** et à traiter plus efficacement **les rescrits fiscaux internationaux**, en particulier, **les accords préalables de prix de transfert des entreprises multinationales**.

Ainsi, à la fin de l'année 2025, plus de 50 % de l'objectif affiché pour 2027 en termes de renfort pour la lutte contre la fraude a été réalisé. Le rapporteur spécial s'en félicite même si ces chiffres doivent être nuancés, dans la mesure où les 780 emplois correspondent à des emplois ouverts, mais dont **le recrutement n'est pas encore effectif**.

Le schéma d'emploi prévu dans le PLF 2026 ne remet pas en cause la poursuite des renforts en matière de lutte contre la fraude. En effet, **140 emplois supplémentaires affectés à cette mission sont prévus en 2026**, dont 87 dédiés au contrôle fiscal et 51 au recouvrement des amendes.

3. Les moyens de la Douane sont renforcés pour faire face à la massification des flux

Administration de la frontière et de la marchandise, la Douane surveille et contrôle l'ensemble des flux de marchandises entrant et sortant du territoire. L'une de ses missions fondamentales, réaffirmée dans le cadre de sa revue stratégique, est de **lutter contre les trafics de marchandises prohibées et les flux financiers illicites**. Elle a ainsi saisi près de 111 tonnes de stupéfiants en 2024, retiré près de 21,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 596,6 millions d'euros (soit une hausse de plus de 265 %).

a) La Douane doit traiter un flux massif de déclarations dans le contexte de l'essor du e-commerce

Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021 du paquet européen relatif à la TVA sur le commerce électronique, il a été **mis fin à l'exonération de TVA sur les envois à valeur négligeable** (EVN - inférieurs à 22 euros en France). Toutefois, **les importations dites de faibles valeurs, c'est-à-dire n'excédant pas 150 euros au total par envoi, bénéficient d'une franchise de droit de douane**¹. Ces envois de faible valeur expédiés font l'objet d'une déclaration en douane simplifiée, dite déclaration « H7 ».

La Douane fait aujourd'hui face à un afflux massif de ces déclarations, dans le contexte de la très forte progression du e-commerce depuis le début de l'épidémie de covid-19, et l'essor des grandes plateformes asiatiques tels que *Shein* et *Temu*.

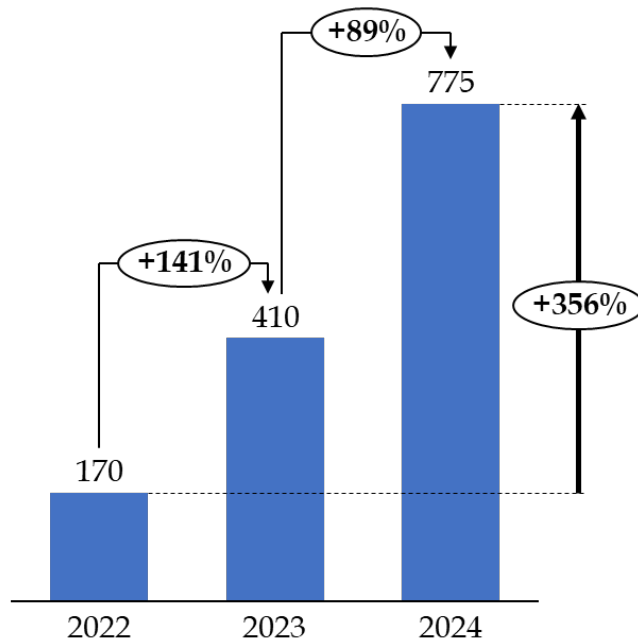
En 2022, la douane a traité 76 millions de déclarations en douane simplifiées soit 170 millions d'articles. L'année 2023 a connu une évolution notable, le nombre d'articles importés ayant atteint 410 millions, soit une hausse de 141 % par rapport à 2022. En 2024, ces importations ont doublé encore par rapport à l'année précédente, portés à 775 millions d'articles. La France, en particulier l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, est ainsi devenue

¹Article 23 du règlement n° 1186/2009 du 16 novembre 2009.

ces dernières années une **plateforme majeure d'entrée des produits du e-commerce en Europe.**

Évolution du nombre d'articles importés en France sous le régime de déclaration en douane simplifiée (déclaration H7) entre 2022 et 2024

(en millions d'articles)



Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du PLF 2026

- b) *Le e-commerce fait l'objet de fraudes consistant à la sous-évaluation de la valeur des marchandises et particulièrement difficile à détecter pour les douaniers*

La mission d'information de la commission des finances du Sénat relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avait souligné que les agents des Douanes sont souvent confrontés lors de leurs contrôles à des « *schémas de fraude difficiles à détecter, visant à minorer la valeur en douane des produits importés, pour échapper au paiement des droits de douanes¹* » et de la TVA à l'importation.

Le modèle logistique utilisé par ces plateformes asiatiques de e-commerce pose à cet égard de grandes difficultés aux services de contrôle. Ces plateformes font appel à des déclarants logisticiens basés en Chine, qui traitent des quantités extrêmement élevées de colis, avec un modèle économique tendu reposant sur un impératif de fluidité, de réactivité immédiate et de maîtrise des coûts. **En raison de l'extrême fragmentation des envois et de la multitude de particuliers destinataires finaux, la**

¹ Rapport d'information n° 72 (2022-2023) de M. Jean François Husson fait au nom de la mission d'information de la commission des finances contre la fraude et l'évasion fiscales, déposé le 25 octobre 2022.

reconstitution de la valeur réelle est difficile, voire impossible, empêchant ainsi de matérialiser la fausse déclaration de valeur en douane.

**La sous-évaluation de la valeur en douane dans le e-commerce
grâce au recours à des logisticiens basés en Chine**

Les agents de la Douane sont régulièrement confrontés au schéma de fraude suivant :

- à la réception de la commande, les e-commerçants vendeurs mandatent des intermédiaires en Chine pour effectuer le groupage des colis et leur facturation ;
- ces « consolidateurs » en Chine procèdent ensuite à des manipulations des données des factures afin de faire passer ces colis pour des envois de faible valeur, en dessous des seuils de taxation et pour amoindrir le paiement de TVA due ou éviter le paiement des droits de douane ;
- l'acheminement des colis est ensuite réalisé par des logisticiens ou leurs représentants.

Source : rapport d'information n° 72 (2022-2023) de M. Jean François Husson fait au nom de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, déposé le 25 octobre 2022

La mission d'information du Sénat de 2022 avait, dans ce contexte, mis en lumière les lacunes des déclarations simplifiées H7, dont la nomenclature à six chiffres **est trop limitée pour permettre un ciblage pertinent du contrôle des flux par la Douane¹**, contrairement à la nomenclature à 10 chiffres utilisée pour le fret traditionnel et le fret express.

Compte tenu des faiblesses du système de déclaration, la douane a dû renforcer ses contrôles. **Le nombre de contrôles douaniers sur les flux H7 a considérablement augmenté** depuis la mise en place de ce type de déclaration, passant de près de 55 000 en 2022 à 97 000 en 2024. En outre, les lacunes de la nomenclature H7 obligent les douaniers **à réaliser de plus en plus de contrôles physiques**, qui représentaient, en 2024, 97 % des contrôles qu'ils réalisent. Ces contrôles sont, par nature, plus chronophages que les contrôles documentaires, car outre le temps directement lié à l'ouverture des colis, il est nécessaire de prendre en compte le temps de déplacement des agents jusqu'aux entrepôts.

Le schéma d'emploi du programme 302, **qui s'établit à + 18 ETP en PLF 2026 s'inscrit dans une logique de renforcement des moyens de contrôles de la Douane**. Par ailleurs, la hausse des crédits du programme 302 y contribue également, en permettant notamment l'acquisition plusieurs nouveaux scanners.

Le rapporteur spécial relève enfin que l'article 22 du PLF 2026, qui vise à instaurer un **prélèvement de 2 euros sur chaque article contenu dans des envois à faible valeur²**, qui doit permettre de financer des moyens de

¹ Ibid.

² C'est-à-dire, pour les envois de moins de 150 euros.

contrôle supplémentaires pour la Douane. Il suivra avec intérêt la mise en œuvre de ce dispositif, dont l'efficacité dépendra toutefois de son harmonisation dans le **cadre de la réforme de l'Union douanière actuellement en cours de discussion au sein de l'UE.**

La création d'un prélèvement de frais de gestion sur les envois de e-commerce est en cours de discussion dans le cadre de la réforme de l'Union douanière

La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a évoqué, dans ses orientations politiques pour 2024-2029, la nécessité, dans le contexte de l'expansion du e-commerce, de garantir aux consommateurs et aux entreprises des conditions de concurrence équitables fondées sur des contrôles douaniers, fiscaux et de sécurité efficaces et des normes de durabilité. Dans une communication du 5 février 2025, la Commission européenne a détaillé les grandes lignes d'une réforme en préconisant la création d'un « *frais de traitement* » applicable aux envois provenant de pays tiers. Ce nouveau prélèvement, motivé par l'augmentation des coûts liés au contrôle et à la gestion des colis de faible valeur, s'accompagnerait de mesures destinées à renforcer la conformité des produits aux normes de sécurité et à accroître la responsabilité des plateformes numériques. L'objectif est de garantir une concurrence plus équilibrée entre les acteurs européens et les opérateurs extérieurs à l'Union.

Le Parlement européen, dans la position qu'il a adoptée le 13 mars 2024 sur la révision du code des douanes, plaideait lui aussi pour un encadrement plus rigoureux des importations de faible valeur, en indiquant notamment **que 65 % des envois entrant dans l'UE sont délibérément sous-évalués.** Dans un rapport publié le 2 juillet 2025, le Parlement européen proposait par ailleurs de renforcer les moyens de contrôle douanier et d'améliorer la coopération entre les autorités des différents États membres.

Le Conseil « Ecofin » de l'UE du 20 juin 2025 a abouti à un **consensus sur l'instauration d'une redevance forfaitaire par article, dont le montant serait défini par un acte délégué,** qui devrait correspondre aux coûts du service rendu par la future autorité douanière européenne et les États membres en matière de dédouanement et de contrôle de conformité dans l'Union douanière telle qu'elle résultera du projet de réforme en cours. Les modalités techniques et opérationnelles, telles que les modalités de perception et la quote-part du produit affecté aux États membres et à l'Union européenne, seront discutés dans le cadre du trilogue entre le Conseil de l'UE, le Parlement européen et la Commission européenne « *pour une mise en œuvre de la redevance à l'échelle européenne au plus tard au 1^{er} novembre 2026.* »

Source : commission des finances

4. La montée en gamme de Tracfin se poursuit dans un contexte de sollicitation croissante de ce service au cœur de la lutte contre la criminalité financière

Si les missions de lutte contre la fraude et contre les flux illicites font partie des missions prioritaires de l'administration fiscale et de la Douane, d'autres administrations y contribuent. Ainsi, sur le programme 218, ce sont 9,61 millions d'euros en AE et CP qui sont demandés **pour Tracfin.**

Tracfin : une cellule de renseignement financier au cœur de la lutte anti-fraude

Tracfin est le service de renseignement financier français, placé sous l'autorité des ministères en charge de l'Économie, des Finances et des Comptes publics. En tant que service d'investigation et d'analyse financière, Tracfin dispose de capteurs financiers lui permettant aujourd'hui de contribuer à trois missions :

- **la lutte contre la criminalité économique et financière**, et notamment la lutte contre le blanchiment ;
- **la lutte contre la fraude aux finances publiques** ;
- **la défense et la promotion des intérêts fondamentaux** de la Nation, notamment en matière de lutte contre le financement du terrorisme et les ingérences criminelles.

Tracfin est à la fois la cellule de renseignement financier (CRF) française depuis 1990 et, depuis 2008, l'un des six services¹ de renseignement dit du « premier cercle », qui s'inscrivent au sein de la communauté nationale du renseignement.

Doté de 230 agents en 2024, **ce service a vu ses effectifs augmenter de 30 % en 5 ans**, traduisant une mobilisation croissante à mesure de l'intensification du risque LCB FT. En effet, entre 2020 et 2024, le nombre de déclarations de soupçons reçues par Tracfin est passé de 111 000 à 215 410, soit une augmentation de près de 94 %.

L'activité d'investigation de Tracfin **est alimentée par les remontées d'informations** dont ce service bénéficie de la part des acteurs de la société civile assujettis et administrations publiques en charge de leurs supervisions. Une fois les informations recueillies, Tracfin les analyse, les enrichit et exploite tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination délictueuse ou criminelle d'une opération financière.

Source : « Ces dizaines de milliards qui gangrènent la société », rapport n° 757 (2024-2025) de Mme Nathalie Goulet et M. Raphaël Daubet au nom 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, tome I, déposé le 18 juin 2025

Tracfin a connu un accroissement constant de son activité ces dernières années. En effet, entre 2020 et 2024, le nombre de déclarations de soupçons reçues par Tracfin est passé de **111 000 à 215 410**, soit une augmentation de **près de 94 %**.

Face à ce constat, les moyens d'actions de Tracfin ont été renforcés sur la période 2023-2027. S'agissant des effectifs, sur la période 2023-2027, Tracfin s'est vu notifier une trajectoire ascendante de + 15 ETP pour l'année 2024, + 10 ETP en 2025 et + 3 ETP pour 2026.

¹ Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), direction nationale du renseignement douanier (DNRED), direction du renseignement militaire (DRM) et direction du renseignement et de la sécurité de la Défense (DRSD).

Concernant les crédits hors titre 2, plusieurs mesures nouvelles ont été financées ces dernières années :

- par la LFI 2024, qui avait alloué à Tracfin 4,2 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP, sur un budget total de 12,33 millions d'euros, au titre des mesures nouvelles. Ces crédits ont permis le financement de projets structurant pour le service, telle que l'évolution du portail de déclarations de soupçons *ERMES*, la création d'un *data center*, ou l'acquisition d'outils d'investigation et d'analyse ;

- par la LFI 2025, dans laquelle Tracfin bénéficie d'un budget de 10,6 millions d'euros en AE et CP, dont 3,3 millions d'euros de mesures nouvelles lui permettant de sécuriser les projets initiés en 2024 ;

- enfin, par le PLF 2026, **qui prévoit 9,61 millions d'euros en AE et en CP dédiés à ce service**. Les dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à 6,9 millions d'euros, concerneront principalement le fonctionnement récurrent des systèmes d'informations et applicatifs du service, à savoir essentiellement leur maintenance technique, fonctionnelle et logicielle, d'une part, et leur sécurisation ou maintien en condition de sécurité, d'autre part. Les dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 2,73 millions d'euros, seront consacrées aux projets d'ampleur de Tracfin, intégrés pour la plupart à la feuille de route du plan de lutte contre la fraude susmentionnée, avec notamment des programmes d'infrastructures (création d'un site informatique de secours) ainsi qu'une montée en puissance capacitaire (acquisition d'outils spécialisés d'investigation et d'analyse des données).

DEUXIÈME PARTIE

LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

L'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'existence d'une mission, qui correspond à la mission « Crédits non répartis », composée de deux dotations. Aussi les programmes 551 et 552 de cette mission correspondent-ils respectivement à la dotation pour la « provision relative aux rémunérations publiques » et à la dotation pour « dépenses accidentelles et imprévisibles ». Les crédits de paiement de cette mission sont habituellement faibles, l'essentiel des dépenses de l'État devant être réparti par mission, en vertu du principe de spécialité budgétaire, établi par le même article 7. Conformément à l'article 11 de la LOLF, ces dotations sont réparties dans les missions du budget général en cours de gestion et en tant que de besoin par voie réglementaire, sur le rapport du ministre chargé des finances.

Si des crédits sont systématiquement inscrits pour le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », compte tenu de la nature particulière des dépenses qu'il est censé couvrir, le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » faisait en revanche plus rarement l'objet d'une ouverture de crédits, jusqu'en 2019. Toutefois, des crédits ont été budgétés sur cette provision lors des sept dernières discussions budgétaires.

Évolution des crédits de paiement par programme

(en millions d'euros)

Crédits de paiement ouverts en LFI / demandés en PLF	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (p)
Programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques »	16	198,5	423,7	80	285,5	100	350
Programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »	124	124	124	1 154	225	125	125

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

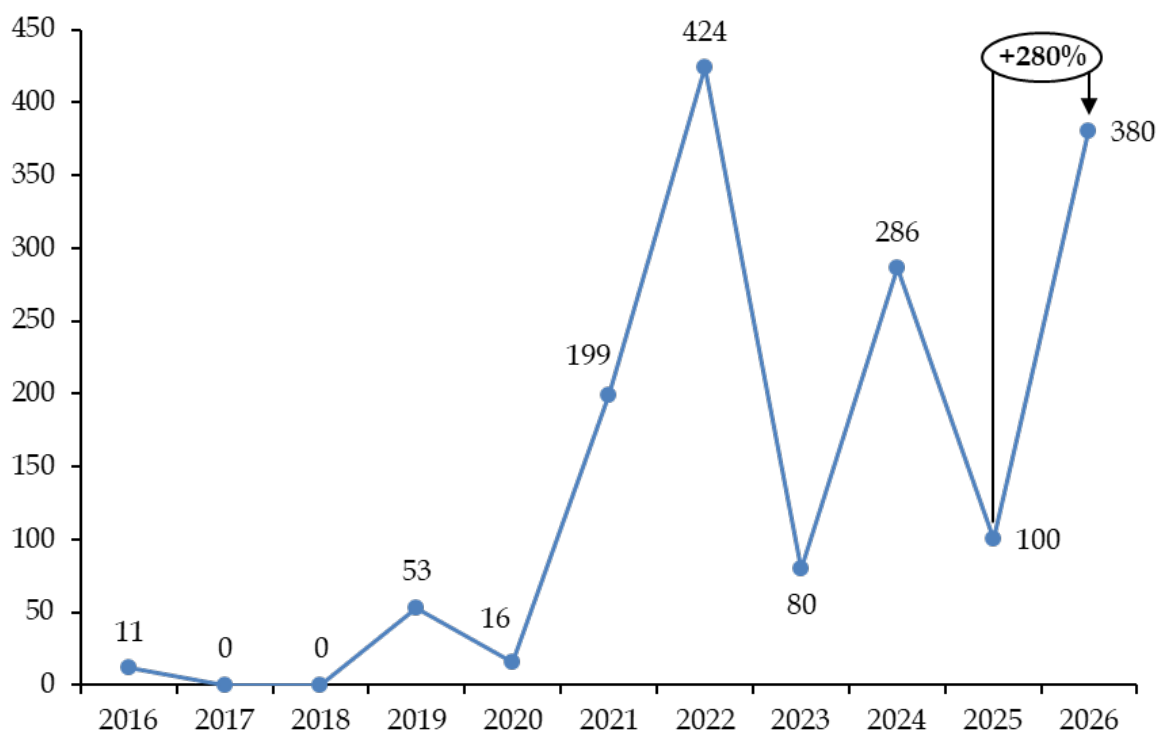
I. LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES : UN NIVEAU DE CRÉDITS EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ ALORS MÊME QUE LE GOUVERNEMENT NE PRÉSENTE AUCUNE MESURE DE TITRE 2 À FINANCER

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » à **hauteur de 350 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**, soit une **hausse de 250 %** par rapport aux crédits ouverts en LFI 2025.

Le recours à cette provision, destinée à financer des mesures de titre 2 dont la répartition au sein des différents programmes du budget de l’État ne peut être connu avec précision au moment de la programmation budgétaire, **était exceptionnel jusqu’en 2019**. En effet, le programme 551 n’a fait l’objet que d’une seule ouverture de crédits entre 2015 et 2018, pour un montant de 11 millions d’euros. **Le recours à cette provision semble aujourd’hui bien plus systématique.**

Évolution des crédits inscrits sur le programme 551 entre 2016 et 2026

(en millions d’euros et en AE=CP)



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

Le rapporteur spécial a plusieurs fois déploré cette systématisation du recours à la provision du programme 551, celle-ci étant souvent mobilisée pour financer des mesures annoncées dans le cadre des rendez-vous salariaux de la fonction publique du mois de juin, **soit plusieurs mois avant la présentation du projet de loi de finances (PLF)**. Même si les crédits de la provision relative aux rémunérations publiques représentent un montant infime par rapport aux dépenses totales de l'État, **cette dotation n'en constitue pas moins une dérogation au principe de spécialisation des crédits**, et il n'est jamais satisfaisant que l'affectation de crédits de titre 2 demeure ainsi inconnue jusqu'à la fin des débats parlementaires.

Il convient par ailleurs de noter que cette systématisation du recours au programme 551 est **doublée depuis 2021 d'une augmentation massive des crédits ouverts**. Ainsi, entre la LFI pour 2021 et le PLF pour 2026, **près de 244,8 millions d'euros ont été demandés en moyenne sur ce programme, contre 13,3 millions d'euros entre 2015 et 2020**.

La justification invoquée par le Gouvernement pour justifier le recours à la provision relative aux rémunérations publiques cette année est particulièrement lacunaire. Le montant de 350 millions d'euros de crédits inscrits - exceptionnellement élevé - revêt, d'après le Gouvernement, « *un caractère strictement prudentiel* » et serait uniquement justifié par « *les conditions particulières de préparation des textes budgétaires* ».

Le rapporteur spécial souligne que la provision du programme 551 est habituellement utilisée pour financer des dépenses de titre 2 déjà annoncées mais dont la répartition entre les différentes missions du budget de l'État ne peut être connue avec précision au moment de la programmation budgétaire. **Il ne s'agit en aucun cas d'une réserve de budgétisation dont le Gouvernement peut disposer librement pour financer d'éventuelles mesures de titre 2 qui n'ont pas été présentées devant le Parlement**.

Le rapporteur spécial propose donc à la commission des finances d'adopter un amendement visant à supprimer les 350 millions d'euros inscrits sur le programme 551.

II. LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES EST MAINTENUE À UN NIVEAU CONVENTIONNEL APRÈS UNE PÉRIODE POST-CRISE SANITAIRE MARQUÉE PAR UNE BUDGÉTISATION EXCESSIVE

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit cette année un total de 425 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 125 millions d’euros en crédits de paiement (CP) sur le programme 552¹, **soit le même montant qu’en LFI 2025.**

Le montant conventionnel de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) était fixé, entre 2018 et 2022, **à 424 millions d’euros en AE et 124 millions d’euros en CP.**

Les dépenses imprévues liées à la crise sanitaire ont en effet justifié, pour l’année 2020, **un abondement exceptionnel de 1,62 milliard d’euros en AE et en CP sur le programme 552** par la loi de finances rectificative du 25 avril 2020. Cet abondement n’avait pas été contesté par la commission des finances **dans la mesure où les conséquences budgétaires immédiates de cette crise sur les différents programmes du budget général étaient avérées.**

Depuis cet épisode, **le Gouvernement avait pris l’habitude de constituer des réserves de budgétisation massives sur le programme 552, en s’appuyant sur des justifications lacunaires.** La commission des finances s’est systématiquement opposée à ces ouvertures excessives de crédits, et cette position a été confirmée par les exécutions des différents exercices budgétaires.

En 2021, le programme 552, initialement doté de 124 millions d’euros en CP, a ainsi fait l’objet d’un abondement d’1,5 milliard d’euros par la loi du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, qui avait également vocation à financer des dépenses imprévues résultant de la persistance de la crise sanitaire. La commission des finances s’y était opposée, réduisant de 1 milliard d’euros cette enveloppe, finalement rétabli par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture. Cette ouverture exceptionnelle de crédits avait en effet suscité le scepticisme du rapporteur général de la commission des finances, car elle avait été adoptée, contrairement à 2020, dans un contexte où les restrictions touchant les activités économiques étaient en grande partie levées. **L’exécution de la dotation sur l’année 2021 avait finalement donné raison au rapporteur général, puisqu’aucun crédit de cette enveloppe n’a été consommé.**

En 2022, la DDAI était également dotée de 124 millions d’euros en CP en LFI, conformément à la budgétisation conventionnelle. Le premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 avait toutefois sollicité l’ouverture de 2 milliards d’euros supplémentaires sur cette dotation, avec pour seule

¹ L’écart de 300 millions d’euros entre les AE et les CP est fixé à titre conventionnel depuis 2012. Il s’explique par la nécessité de couvrir les éventuelles prises à bail privées.

justification que ces crédits permettraient au Gouvernement de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues, compte tenu des incertitudes pesant sur la gestion 2022. Un amendement de la commission des finances avait proposé de réduire de 1,5 milliard d'euros le montant de cette enveloppe. Finalement, 500 millions d'euros avaient été rétablis dans le texte issu de la commission mixte paritaire, portant l'enveloppe totale supplémentaire sur ce programme à 1 milliard d'euros en AE et en CP. La **faible exécution des crédits de la dotation** sur l'année 2022, à hauteur de 18 millions d'euros (soit 2 % des crédits finalement ouverts), a une nouvelle fois **confirmé la pertinence de la position adoptée par la commission des finances du Sénat**.

En ce qui concerne l'année 2023, le montant des crédits inscrits sur ce programme par le Gouvernement était, dès la budgétisation initiale, **particulièrement excessif**, puisque 2,074 milliards d'euros en AE et 1,774 milliard d'euros en CP avaient été demandés, **avec pour seule justification « la forte incertitude liée au contexte international et macroéconomique¹ »**. La commission des finances avait donc proposé, à l'initiative de ses rapporteurs spéciaux, de **minorer le montant des crédits budgétés sur ce programme d'1 milliard d'euros en AE et en CP, portant ainsi les crédits de la DDAI à 1,074 milliard d'euros en AE et 774 millions d'euros en CP**. Le Gouvernement a finalement **rétabli** en nouvelle lecture, dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **300 millions d'euros**, portant ainsi le montant des crédits inscrits en LFI à 1,374 milliard d'euros en AE et 1,074 milliard d'euros en CP. **Là encore, la faible exécution des crédits du programme, qui s'est élevée à seulement 33 millions d'euros (soit à peine 3,1 % des crédits ouverts en LFI) a donné raison à la commission des finances**.

Lors du PLF 2024, le Gouvernement avait fait une demande d'ouverture de crédits de 525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP. Si le montant demandé apparaissait beaucoup plus raisonnable que les années précédentes, la commission avait toutefois proposé, à l'initiative du rapporteur spécial, de ramener ces crédits au montant conventionnel fixé de 124 millions d'euros en CP fixé entre 2018 et 2022. Toutefois, le Gouvernement a une nouvelle fois rétabli le texte initial en nouvelle lecture.

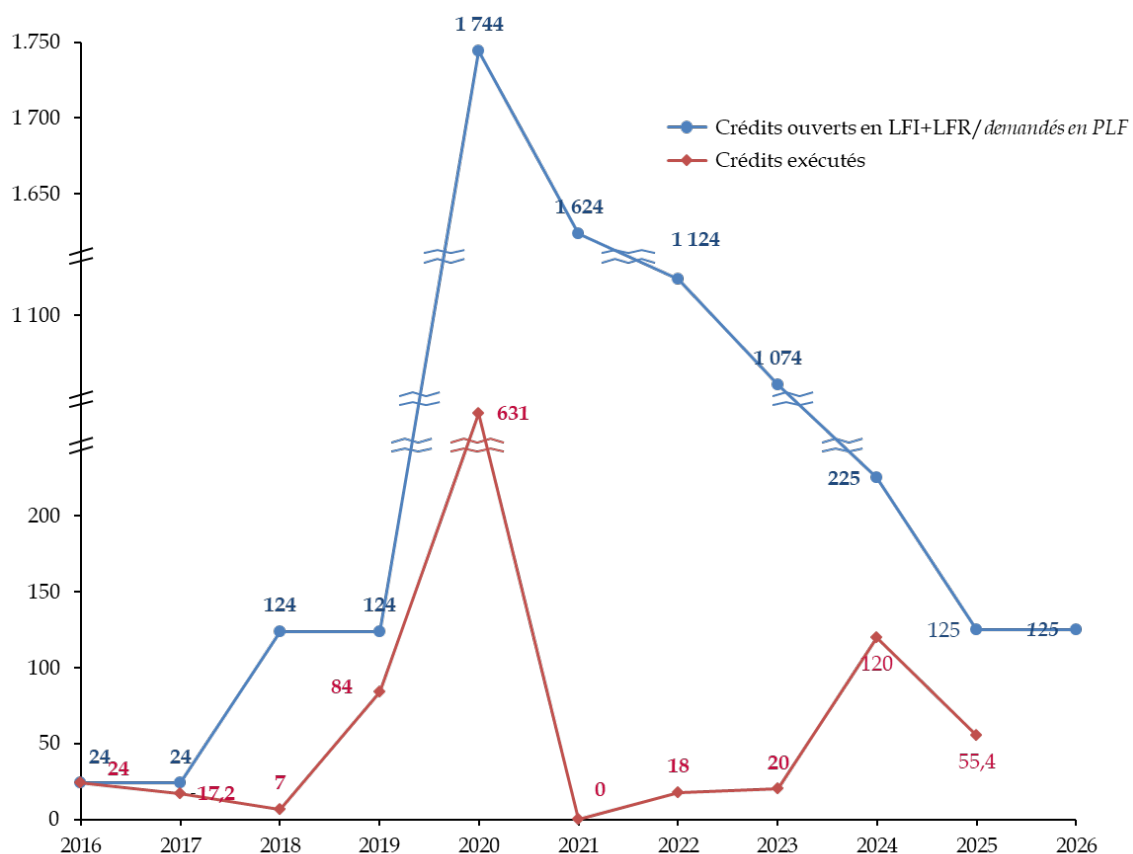
Le rapporteur spécial se félicite de la baisse des crédits demandés sur le programme 552, conformément à la position exprimée par la commission ces dernières années. Ce niveau de provision est ainsi ramené à un montant quasi-identiques **aux montants conventionnels fixés entre 2018 et 2022 en LFI, qui s'élevaient à 424 millions d'euros en AE et 124 millions en CP**. Au 31 octobre 2025, environ 55,4 millions d'euros de crédits ont été exécutés sur ce programme. Au regard des montants exécutés les années précédentes, le montant de crédits inscrit semble suffisant pour faire face aux aléas pouvant affecter la gestion. Il convient par ailleurs de rappeler que si toutes les marges

¹ Projet annuel de performances pour l'année 2023 de la mission « Crédits non répartis ».

de manœuvre étaient malgré tout épuisées, **le Gouvernement aurait toujours la possibilité de prendre un décret d'avance ou de présenter un projet de loi de finances rectificative.**

Évolution de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles entre 2016 et 2026

(en millions d'euros et en crédits de paiement)



* au 10 octobre 2025

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

TROISIÈME 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 depuis, la mission se distingue :

- 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 BAISSSE SIGNIFICATIVE DES MOYENS DE LA MISSION POUR 2026, DANS LA CONTINUITÉ DE L'ÉVOLUTION INITIÉE EN 2025

Pour 2026, la mission « Transformation et fonction publiques » se compose des **quatre programmes suivants (périmètre inchangé par rapport à 2025)** :

- le **programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »** (« Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » avant 2023) 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 bénéficiaires¹ 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 « Transformation publique »** (anciennement « Fonds pour la transformation de l'action publique » – FTAP – avant 2023) soutient les réformes porteuses d'économies à moyen terme en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une réforme dans sa phase initiale. Placé sous la responsabilité de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ce programme porte également, depuis le 1^{er} janvier 2022, les crédits hors titre 2 de la DITP ;

- le **programme 368 « Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publique »** est dédié aux projets à dimension interministérielle. Placé sous la responsabilité du secrétariat général du MEFSIN, il porte les effectifs et les dépenses de personnel de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP.

**Évolution des crédits de la mission
« Transformation et fonction publiques », à périmètre constant**

(en millions d'euros et en %)

		Exécution 2024	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025
[348] Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs	AE	349,5	614,7	220,3	- 64,2 %
	CP	398,9	300,1	203,7	- 32,1 %
[349] Transformation publique	AE	104,0	71,0	44,0	- 38,1 %
	CP	170,6	103,1	40,0	- 61,3 %
[148] Fonction publique	AE	244,5	263,5	226,5	- 14,0 %
	CP	265,1	265,2	228,2	- 14,0 %
[368] Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques	AE	47,0	53,8	52,9	- 1,7 %
	CP	47,0	53,8	52,9	- 1,7 %
Total	AE	808,5	1 003,0	543,6	- 45,8 %
	CP	1 149,5	722,1	524,7	- 27,3 %

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

A. LES MOYENS DE LA MISSION CONNAISSENT UNE DIMINUTION SENSIBLE, LIÉE À L'ABOUTISSEMENT DU PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES

Les crédits de la mission affichent une **diminution très importante par rapport à 2025, avec une baisse de - 45,8 % en AE, à 543,6 millions d'euros** (contre 1,0 milliard d'euros en 2025), **et de - 27,3 % en CP, à 524,7 millions d'euros** (contre 722,1 millions d'euros en 2025).

Cette baisse significative des moyens dédiés à la mission « Transformation et fonction publiques » 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 - 64,2 % en AE, à 220,3 millions d'euros** (contre 614,7 millions d'euros en 2025), **et de - 32,1 % en CP, à 203,7 millions d'euros** (contre 300,1 millions d'euros en 2025).

Dans une moindre mesure en valeur absolue, le **programme 349 « Transformation publique », dont l'essentiel des crédits correspond à la dotation du Fonds pour la transformation de l'action (FTAP), voit également ses crédits fortement diminuer, de - 38,1 % en AE, à 44,0 millions d'euros** (contre 71,0 millions d'euros en 2025), **et de - 61,3 % en CP, à 40,0 millions d'euros** (contre 103,1 millions d'euros en 2025).

Concernant le FTAP, la **décision prise fin 2023 de ne plus lui accorder de crédits nouveaux, 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 en 2024 et en 2025 a été dédiée aux projets en cours, au regard de leur performance et des programmations contractuelles d'exécution des dépenses.

Ainsi, **pour 2026, les crédits ouverts en loi de finances seront consacrés à honorer les obligations des contrats de transformation déjà signés avec les porteurs des projets, représentant 24 millions d'euros en AE** (contre 47,1 millions d'euros en 2025, soit une **baisse de - 49,0 %**) **et 20 millions d'euros en CP** (contre 79,2 millions d'euros en 2025, soit une **chute de - 74,7 %**).

Le FTAP ne serait doté que de 2 millions d'euros en CP en 2027 et ne serait pas doté en 2028 ; le budget triennal 2026-2028 est constant pour les autres actions du programme 349.

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

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

B. PREMIER POSTE DE DÉPENSES DE LA MISSION, LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ENREGISTRENT UN REcul MARQUÉ, REFLÉTANT LE REFLUX DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS

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 2025, ces dépenses représentaient ainsi **environ 60 % du total des crédits de la mission en autorisations d'engagement (AE) et 45 % en crédits de paiement (CP).**

Pour 2026, la part des dépenses d'investissement dans le total de la mission devrait sensiblement décroître (**- 62,3 % en AE, à 230 millions d'euros, et - 31,0 % en CP, à 215 millions d'euros**), pour atteindre **31,9 % des AE et 41,0 % des CP**, tout en demeurant le premier poste de dépenses de la mission.

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

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2026/2025	Part dans le total des crédits
[Titre 2] Dépenses de personnel	AE	55,6	54,7	- 1,6 %	7,6 %
	CP	55,6	54,7	- 1,6 %	10,4 %
[Titre 3] Dépenses de fonctionnement	AE	272,3	207	- 24,0 %	28,7 %
	CP	277,2	203	- 26,8 %	38,7 %
[Titre 5] Dépenses d'investissement	AE	610,2	230,0	- 62,3 %	31,9 %
	CP	311,5	215,0	- 31,0 %	41,0 %
[Titre 6] Dépenses d'intervention	AE	65	52	- 20,0 %	7,2 %
	CP	78	52	- 33,3 %	9,9 %
Total	AE	1 003,0	543,6	- 45,8 %	100 %
	CP	722,1	524,7	- 27,3 %	100 %

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

Les dépenses de fonctionnement constituent le deuxième poste de crédits de la mission, représentant 28,7 % des AE, avec 207 millions d'euros, et 38,7 % des CP, avec 203 millions d'euros.

Ces dépenses sont essentiellement portées par le programme 148 « Fonction publique » (pour environ 80 %), avec les crédits dédiés à l'action sociale interministérielle.

II. UNE DIMINUTION MASSIVE DES MOYENS DE LA MISSION QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR SON AVENIR, NOTAMMENT CONCERNANT LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

A. ALORS QUE LE PROGRAMME DE RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES EST EN VOIE D'ACHÈVEMENT, LA CRÉATION DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT DEMEURE EN ATTENTE D'UN VECTEUR LÉGISLATIF

1. L'année 2025 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 des chantiers de rénovation des 36 cités concernées.**

Au 17 octobre 2025, la **consommation des crédits du programme, appréciée sur la période 2018-2025 traduisait clairement l'achèvement en cours de celui-ci.**

Consommation des crédits du programme de rénovation des cités administratives, sur la période 2018-2025 (au 17 octobre 2025)

(en millions d'euros)

	Cumul engagements 2018-2024	Cumul paiements 2018-2024	Consommation AE en 2025	Consommation CP en 2025
Programme de rénovation des cités administratives	1 009,2	935,2	9,9	46,7

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

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.

¹ Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.

Les **objectifs d'économies globales**, inchangés par rapport à ceux annoncés dans la documentation budgétaire pour 2025, devraient ne subir que d'éventuelles évolutions marginales :

- d'une part, en termes d'économies d'énergie, **127 700 000 kilowattheures d'énergie primaire ;**

- d'autre part, en termes d'économies de surface occupée, **240 137 mètres carrés de surface utile brute.**

Selon la DIE, **plusieurs enseignements** peuvent être tirés de ce programme :

- en premier lieu, dans certains cas, le choix a été fait, parmi plusieurs scénarios, de choisir celui d'une **construction neuve performante (sans artificialisation) tant sur le plan énergétique qu'immobilier, sur un nouveau site**, la cité actuelle ne pouvant pas faire l'objet d'une rénovation optimisée¹. L'objectif a été, pour chaque projet, d'étudier l'adéquation entre le budget global proposé, l'état bâtiminaire et les travaux de mise à niveau nécessaires, les travaux de densification et les travaux d'amélioration de la performance énergétique ;

- en deuxième lieu, la mise en œuvre de ce programme confirme que **la réalisation de lourds travaux d'investissements immobiliers en rénovation ou travaux neufs**, menés dans une enveloppe financière fermée et avec des objectifs de performance ambitieux (économie d'énergie, optimisation immobilière), **nécessite plusieurs années et une maturation de la part des concepteurs et futurs utilisateurs ;**

- en troisième lieu, **le dispositif de sélection des cités et des travaux a conduit à hiérarchiser les objectifs majeurs du programme. Les travaux contribuant aux objectifs de performance énergétique ont été privilégiés**, au sein de l'enveloppe dédiée et fermée, ce qui a conduit à des adaptations fines et continues sur les autres composantes des projets immobiliers, pour respecter l'enveloppe dédiée du programme ;

- en quatrième lieu, **la crise sanitaire et les tensions internationales des années 2020-2022 ont eu de fortes conséquences sur le programme de rénovation des cités, tant sur le plan des délais et des coûts que sur les modalités d'utilisation future des bâtiments**, notamment avec la montée en puissance du nomadisme des agents, la recherche d'une meilleure organisation spatiale au sein des immeubles de bureaux, le développement des nouveaux modes de travail et la recherche d'économie d'énergie. Ces éléments de contexte ont pu conduire à des ralentissements dans le déroulé des opérations, à une recherche d'économies constante pour couvrir ces aléas et à une nécessaire réappropriation des projets en cours de réalisation ;

¹ C'est notamment le cas des cités de Lille, Amiens, Nantes, Lyon ou Toulouse.

- en cinquième lieu, et enfin, au plan opérationnel, **la mise en œuvre du projet de chaque cité implique une équipe stable, sous la direction du préfet de département, et encadrée par un comité de pilotage rassemblant l'ensemble des services concernés.** Au plan national, la DIE a assuré le pilotage et le suivi de la bonne mise en œuvre des projets et le maintien des performances prévues. La mobilisation et la stabilité des acteurs à tout niveau sont une condition essentielle à la réussite des projets, notamment dans un contexte de fortes tensions dans le secteur de la construction.

**Effets du contexte inflationniste sur la mise en œuvre
du programme de rénovation des cités administratives**

Le contexte international a entraîné une hausse sensible des coûts des matériaux et équipements, voire parfois des pénuries. Pour faire face à cette problématique, un suivi fin des projets a été réalisé par la DIE et les porteurs de projets, en ajustant si besoin les projets, pour prendre en compte ces hausses dans le cadre de l'enveloppe fermée du programme 348, tout en limitant au maximum l'impact sur la performance du programme, notamment en termes de gains énergétiques. Actuellement, l'évolution des prix est revenue à un rythme normal.

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

D'après la DIE, l'exercice 2026 s'inscrira dans la **poursuite de la mise en œuvre de la transition écologique** et devrait voir, à ce titre, le **démarrage de quelques nouveaux chantiers prioritaires, tels que celui lié à la rénovation de la cité administrative de Cayenne**, dont l'objectif est le regroupement de services et la rénovation énergétique des bâtiments rattachés à la cité, **ou celui relatif au projet « Canopée »** qui prévoit le regroupement sur un même site d'un ensemble de services issus du ministère de l'éducation nationale à **Marseille**.

Parallèlement à la réalisation de ces opérations immobilières, l'année 2026 devrait surtout être marquée par **l'achèvement des travaux actuellement menés au titre du second volet de la mesure « Nouveaux Espaces de Travail II »** qui doit aussi contribuer au réaménagement des locaux occupés par les services de l'État et de ses opérateurs par l'adaptation des espaces aux nouveaux modes de travail et par un renforcement de la qualité de l'accueil des établissements recevant du public.

Ainsi, **une nouvelle programmation à cinq ans, reposant sur la trajectoire budgétaire du programme 348, prévoit une série de projets immobiliers**, visant essentiellement des sites multi-occupants des services déconcentrés de l'État¹.

¹ Par exemple, le centre administratif départemental de Nanterre, le site Kennedy de Lille, la cité Travot de La Roche-sur-Yon, la cité administrative de Melun.

2. Les actions Résilience sont également en voie d'aboutissement, avec un bilan très positif en termes d'économies d'énergie

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.**

Consommation des crédits de la mesure « Résilience II », sur la période 2018-2025 (au 17 octobre 2025)

(en millions d'euros)

Détail	Cumul engagements 2018-2024	Cumul paiements 2018-2024	Consommation AE en 2025	Consommation CP en 2025
Travaux énergétiques à gains rapides	124,34	108,39	0,04	9,80
Task force Agile	18,00	11,42	-	1,33

Note : la « task force » Agile désigne l'équipe dédiée, située au sein de l'agence Agile, chargée d'apporter un appui aux gestionnaires pour la maîtrise des équipements techniques, afin d'optimiser le fonctionnement et l'usage des bâtiments et de baisser les consommations énergétiques.

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

À ce stade, l'objectif de gain énergétique attendu à livraison est maintenu à 200 gigawattheures par an.

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 du rapporteur spécial

Pour 2026, la dotation correspondant aux enveloppes « Résilience » devrait être drastiquement réduite, à un niveau nul en AE (contre 21,5 millions d’euros en 2025, soit une baisse de 100 %) et à 40 millions d’euros en CP (contre 55 millions d’euros en 2025, soit une baisse de plus d’un quart).

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 compte d’affectation spéciale « 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* ».

3. Le projet de foncière de l’État demeure dans l’attente d’un vecteur législatif approprié

Présentée par le ministre chargé des comptes publics à l’occasion du conseil de l’immobilier de l’État (CIE) du 29 février 2024¹, la réforme de la foncière d’État vise à répondre à plusieurs objectifs :

- accélérer la transition écologique et la sobriété immobilière, et notamment la réduction des surfaces tertiaires occupées de 25 % en dix ans ;
- optimiser la gestion et valoriser le patrimoine immobilier de l’État, qui constitue un élément structurant de la présence des services publics dans les territoires ;
- mieux adapter les espaces aux nouvelles modalités de travail et améliorer les conditions de travail des agents ;
- garantir la pertinence des investissements immobiliers de l’État et responsabiliser l’occupant sur le coût de son immobilier ;
- renforcer l’attractivité et accélérer la professionnalisation de la filière immobilière de l’État, en renforçant les identités des métiers concernés et en valorisant les parcours de carrière.

¹ Communiqué de presse du 1^{er} 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 ».

Cette nouvelle organisation, recommandée par un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable¹, s'inscrit ainsi dans « *une gestion immobilière responsable, durable et sobre* ». 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**.

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 devait initialement être lancé à compter de l'année 2025**.

Le périmètre de ce pilote devait porter sur les **immeubles de bureaux occupés par les services du ministère des finances et du ministère de l'intérieur (hors police et gendarmerie)** et les **sites multi-occupants** situés dans **deux régions, Grand Est et Normandie**².

La mise en œuvre de la foncière de l'État et la rationalisation des occupations immobilières par le versement de loyers

Afin d'assurer une gestion immobilière responsable, durable et sobre, une foncière publique devrait être créée pour constituer le support des fonctions immobilières opérationnelles de l'État.

Juridiquement propriétaire des biens, la foncière pourrait conclure des baux avec les services de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de l'État ou de tout organisme public ou privé.

Pour matérialiser la distinction entre propriétaire et occupant, la foncière devrait être une entité dotée d'une personnalité juridique distincte de l'État. Cette entité propriétaire opérationnelle devrait pouvoir agir sur l'ensemble du parc transféré, domaine public ou domaine privé de l'État.

Le modèle économique de la foncière reposerait notamment sur la perception des loyers payés par les occupants et sur la dynamisation de toute la chaîne de valeur immobilière. La réforme contribuerait ainsi à mettre en place une gouvernance vertueuse de l'immobilier de l'État, distinguant les rôles et responsabilités de chacun :

- les ministères et les services locataires devraient définir leur stratégie d'implantation immobilière et assumer le coût afférent : l'instauration de loyers réels matérialiserait le coût de l'occupation et serait un signal-prix visant la sobriété et la réduction des surfaces ;
- la foncière, propriétaire des bâtiments, devrait apporter le meilleur rapport qualité-prix à ses locataires. Par ailleurs, elle pourrait générer de la valeur, *via* des cessions et opérations de valorisation du parc transféré.

Les bénéfices attendus de la mise en œuvre de la foncière consistent en la mutualisation des fonctions supports de l'immobilier et en l'harmonisation des pratiques professionnelles, afin de moderniser, optimiser les coûts du patrimoine et valoriser l'immobilier de l'État.

Source : commission des finances, d'après la DIE

¹ Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Immobilier de l'État : une nouvelle architecture pour professionnaliser », avril 2022.

² De façon ponctuelle, certains biens en Auvergne Rhône-Alpes et en Île-de-France pourraient également être concernés pour concrétiser des opérations prioritaires.

À terme, la foncière aurait vocation à se déployer sur l'ensemble du périmètre des **immeubles de bureaux et locaux d'activités de l'État**, à l'exception des logements isolés, des biens occupés par le ministère des armées et des biens situés à l'étranger ou des biens trop spécifiques (musées, cathédrales, barrages, etc.), soit environ 20 millions de mètres carrés sur un patrimoine immobilier total de 96 millions de mètres carrés.

Les économies de surfaces occupées attendues représenteraient 5 millions de mètres carrés, composées pour moitié de libérations de baux et pour moitié de cessions de bâtiments domaniaux. Si la cession des biens domaniaux pourrait constituer une source de recettes, l'essentiel des gains financiers devrait résulter de la diminution du « mur » d'investissements nécessaires pour la mise aux normes des bâtiments.

Concernant la **structuration juridique de la foncière de l'État**, l'option privilégiée serait de transformer la société anonyme Agile, détenue entièrement par l'État, en un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Cette option permettrait d'assurer le transfert des biens du domaine public et du domaine privé à la foncière, ainsi que d'écarter les craintes d'une privatisation éventuelle qui pourraient être suscitées par le transfert des biens à une société anonyme, même détenue à 100 % par l'État.

Cependant, la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public, et plus largement la mise en œuvre de la foncière de l'État, nécessiterait une **disposition législative expresse**.

Or la **disposition correspondante**, portée par amendement gouvernemental dans le cadre de l'examen du **projet de loi de finances pour 2025**, a été censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire¹. Depuis cette décision, aucun vecteur législatif n'a été utilisé pour permettre la création de la foncière de l'État.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, Loi de finances pour 2025.

Extraits de la décision du Conseil constitutionnel censurant l'article 177 de la loi de finances pour 2025 portant création de la foncière de l'État

L'article 177 crée un établissement public national à caractère industriel et commercial chargé notamment de gérer le patrimoine immobilier de l'État (...)

Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions adoptées en méconnaissance de la règle de procédure relative au contenu des lois de finances, résultant des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1^{er} août 2001. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

Les dispositions contestées ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. **Dès lors, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances.**

Par conséquent, (...) il y a lieu de constater que, adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, elles lui sont donc contraires.

Source : commission des finances, d'après Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, Loi de finances pour 2025

Comme l'indique la DIE, *« les travaux ont continué mais sont en attente d'un vecteur législatif, ce qui permettra de caler le nouveau calendrier de démarrage du pilote et son contour précis »*. Un **contrat d'objectifs** devrait également préciser, au démarrage, les engagements chiffrés de la foncière.

À cet égard, **le rapporteur spécial**, qui soutient la démarche de création d'une foncière de l'État, **appelle l'exécutif à accélérer la présentation du support législatif qui devrait permettre son déploiement.**

En effet, les perspectives ouvertes par la création d'une telle foncière publique sont particulièrement intéressantes, en ce que **le périmètre des actifs immobiliers transférés pourrait à terme également intégrer l'immobilier de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales** (ce qui doublerait potentiellement l'étendue du parc immobilier détenu par la foncière, par rapport à un scénario où seul le parc immobilier de l'État lui serait transféré), **sous réserve de modalités de gouvernance adéquates¹.**

¹ Audition de la DIE par le rapporteur spécial.

État d'avancement des travaux préalables à la mise en œuvre de la réforme de la foncière de l'État

Comme toute réforme structurelle, la réforme de la foncière de l'État nécessite une concertation approfondie avec les parties prenantes et notamment les agents des ministères concernés. Des travaux ont été menés afin d'élaborer un guide qui précise le partage des responsabilités et les nouveaux modes de fonctionnement. Quand le calendrier sera précisé, les concertations reprendront sur ces bases.

Sur le plan juridique, les analyses de la DIE montrent que les dispositions législatives envisagées, en particulier la transformation de la société Agile en EPIC, les conditions de transfert de propriété des biens du domaine privé ou du domaine public de l'État, les enjeux liés, par exemple, aux contrats existants et à leur transfert à la foncière, permettent effectivement le démarrage opérationnel du projet.

Par ailleurs la DIE continue de s'appuyer sur un parangonnage approfondi des solutions retenues par ses homologues européens, que ce soit en termes d'organisation, de relations entre l'occupant et le propriétaire, de conduite du changement, de création de valeur, d'atteinte des objectifs de rationalisation. Enfin, les membres du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) accompagnent cette réforme au travers de sessions particulières permettant d'échanger avec les parties prenantes et des experts sur l'ensemble des thématiques.

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

B. UNE RATIONALISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 QUI SE POURSUIT AVEC LA FINALISATION DES DÉPENSES ASSOCIÉES AUX PROJETS DU FONDS POUR LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE (FTAP)

Le programme 349 portait en 2025 les dépenses, hors titre 2, de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), pour le financement du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), de l'accompagnement à la transformation publique et du renouveau démocratique.

D'après les réponses de la DITP, **la programmation sera ajustée lors du second compte-rendu de gestion, afin de prendre en compte les dernières prévisions d'exécution des services et des porteurs de projet du FTAP.** Il est prévu de couvrir les besoins nécessaires au titre des **dernières dépenses des projets FTAP, qui doivent se terminer en 2025 à quelques exceptions près.**

Consommation des crédits du programme 349 au 15 septembre 2025

(en millions d'euros)

Action	Consommation en AE	Consommation en CP
01 – Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP)	16,43	26,12
02 – Accompagnement du changement de l'action publique	6,13	7,74
04 – Renouveau démocratique	0,45	0,39
Total programme 349	23,01	34,26

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

Sur les trois actions du programme 349, **l'exécution des crédits a été fortement affectée par la période des services votés en début d'exercice.**

À l'action 01, l'exécution des crédits concerne principalement des **dépenses de projets retenus dans le cadre de la deuxième enveloppe du FTAP**, ainsi que les paiements de restes à payer pour plus de 7 millions d'euros en CP. Par ailleurs, les opérations d'apurement budgétaires d'anciens projets viennent minorer l'exécution pour près de 1 million d'euros en AE.

L'exécution des dépenses sur l'accompagnement du changement de l'action publique à l'action 02 est relativement faible suite à l'impact de la période des services votés, qui n'a permis de débloquer que tardivement les **enveloppes budgétaires orientées vers la territorialisation de l'action publique**, tandis que le versement pour charges de service public de 3 millions d'euros à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est intervenu début septembre et qu'une campagne de communication visant à accentuer la notoriété du réseau des maisons France Services pour 1 million d'euros est prévue pour le dernier quadrimestre. Il est également à noter que le profil annuel d'exécution des dépenses relatives aux plateformes numériques prévoit l'essentiel des engagements sur le dernier trimestre, tandis que les paiements s'échelonnent par trimestres tout au long de l'année.

L'exécution des crédits a également été modérée sur l'action 04 concernant le renouveau démocratique. Elle a essentiellement concerné les frais de maintenance de l'application Agora (application de questions aux membres du Gouvernement) et la cotisation annuelle versée à l'Open Government Partnership (OGP). Elle se trouve minorée par près de 75 000 euros de remboursements en AE et en CP. Le principal facteur d'évolution des dépenses sur cette action consiste dans le **lancement par le**

Gouvernement de campagnes de participation citoyenne, dont les caractéristiques, ainsi que les actions de communication liée aux phases de débat, de synthèse et de résultats constituent autant d'éléments susceptibles d'influer sur le niveau des dépenses.

S'agissant plus particulièrement du FTAP, **l'année 2024** (correspondant aux dernières données communiquées par la DITP) **a été marquée par l'achèvement d'un nombre important de projets** ayant bénéficié des attributions de crédits entre 2018 et 2022.

À la fin 2024, parmi les 149 projets retenus en comité d'investissement, 115 sont terminés, le taux d'achèvement des projets a connu une progression très positive, passant de 35 % fin 2023 à 77 % fin 2024¹.

À ce titre, le rapporteur spécial se félicite des **progrès enregistrés en matière d'achèvement des projets financés par le FTAP**.

Par ailleurs, il convient de souligner que les crédits du FTAP ont soutenu des **projets d'importance majeure pour les administrations**, comme les projets portés par la DGFIP pour le contrôle fiscal ou la dématérialisation des déclarations, ou encore le déploiement de la procédure pénale numérisée par le ministère de la justice.

Bilan du déploiement du FTAP

Le FTAP a cofinancé 149 projets depuis sa création. Ces projets représentent un montant total de 2 milliards d'euros, cofinancé par le FTAP à hauteur de 761 millions d'euros (861 millions d'euros alloués et 100 millions d'euros déprogrammés).

Faute de crédits suffisants, il n'y a pas eu de nouveaux investissements FTAP en 2024, à l'exception des guichets Excellence Opérationnelle et Direction interministérielle du numérique (DINUM).

Les fonds disponibles ont été fléchés vers les obligations des contrats de transformation déjà signés avec les porteurs des projets.

De fait, le cahier des charges du FTAP, revu à l'été 2022, a renforcé le suivi des projets : en plus d'une analyse fine des modalités de financement et des économies attendues figurant au contrat de transformation, il est demandé à chaque lauréat d'actualiser sa programmation tous les ans (et plusieurs fois dans l'année si nécessaire). Par ailleurs, la mise à disposition des crédits est conditionnée à la communication de justificatifs.

Des revues de portefeuille régulières ont été mises en place depuis 2023 et les projets lauréats du FTAP font dans cette optique l'objet d'un point de suivi au moins trimestriel.

¹ Réponses de la DITP au questionnaire du rapporteur spécial.

Les projets lauréats du FTAP sont suivis par le secrétariat général du FTAP au sein de la DITP. Dans le cadre d'un dialogue de gestion en continu, le secrétariat du FTAP suit l'ensemble des projets sous forme d'échanges formels : auditions des porteurs de projets, échanges bilatéraux informels, suivi de la progression des projets à chaque nouvel engagement de dépense.

En outre, au moins une fois par an un bilan infra-annuel est renseigné par les lauréats *via* une plateforme mise à disposition de la « communauté FTAP », afin de formaliser à échéance régulière l'avancée des projets. En 2025 les modalités d'échanges évoluent afin de gagner en souplesse et en fiabilité.

Si un projet s'éloigne de la séquence de la consommation des crédits ou du calendrier prévu dans le contrat de transformation, ou si les résultats attendus, y compris les économies, sont revus, il peut être demandé de procéder à une audition du porteur du projet, voire demander un nouvel examen du projet au comité d'investissement.

Le cas échéant il peut être décidé de retirer tout ou partie du cofinancement initialement accordé à un projet. L'application de ce processus s'est traduite ainsi par la reprise de près de 100 millions d'euros jusqu'à la mi-2025. Au total, neuf projets ont été abandonnés par les porteurs des projets et 14 ont vu leur financement FTAP arrêté.

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

QUATRIÈME PARTIE

LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

I. UNE DIMINUTION NOTABLE DES PRÉVISIONS DE RECETTES ENTRE 2025 ET 2026

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

Créé par la loi de finances pour 2006¹, 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 2018² ;**

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

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 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) impose qu'un compte d'affectation spéciale comporte au moins deux programmes.

**Évolution des dépenses et des recettes
du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » entre 2025 et 2026**

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2025	PLF 2026	Part de l'action dans le programme	Évolution 2025/2026
Dépenses					
[721] Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État		0	0		-
[723] Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	AE	299,7	210,0		- 29,9 %
	CP	299,7	321,5		+ 7,3 %
11 - Opérations structurantes et cessions	AE	99,7	50,0	23,8 %	- 49,9 %
	CP	99,7	161,5	50,2 %	+ 62,0 %
12 - Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	AE	15,0	7,0	3,3 %	- 53,3 %
	CP	15,0	16,0	5,0 %	+ 6,7 %
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	AE	48,0	54,0	25,7 %	+ 12,5 %
	CP	45,0	64,0	19,9 %	+ 42,2 %
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	AE	137,0	99,0	47,1 %	- 27,7 %
	CP	140,0	80,0	24,9 %	- 42,9 %
Total des dépenses	AE	299,7	210,0		- 29,9 %
	CP	299,7	321,5		+ 7,3 %
Recettes					
Produits des cessions immobilières		230	160		- 30,4 %
Produits de redevances domaniales		110	110		-
Total des recettes		340	270		- 20,6 %
Solde		40,3	- 51,5		

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

Pour 2026, les prévisions de recettes du CAS, d'un montant total de 270 millions d'euros, se décomposent de la manière suivante :

- 140 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 210 millions d'euros en 2025) ;

- 110 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, 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 (**montant inchangé par rapport à 2025**) ;

- **20 millions d'euros au titre des fonds de concours et des versements du budget général**, confondus avec les produits des cessions immobilières sur la ligne 01 des recettes (**montant inchangé par rapport à 2025**).

Si le CAS affiche, de manière exceptionnelle, un solde négatif de **- 51,5 millions d'euros en CP pour 2026**, associé à des dépenses de 321,5 millions d'euros en CP, **les crédits du compte sont placés sous une norme de dépense pilotable de 210 millions d'euros en AE**, ce qui devrait garantir son équilibre budgétaire à moyen terme.

B. UNE DIMINUTION DES RECETTES DU CAS DE PLUS D'UN QUART QUI S'INSCRIT DANS LA TENDANCE À LA BAISSSE DES MOYENS DU COMPTE

Comme le rappelle la DIE, 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**. Ces prévisions sont portées dans la documentation budgétaire en la faisant reposer sur une **moyenne annuelle quinquennale**. Cette **moyenne annuelle de 210 millions d'euros** repose elle-même sur :

- des **cessions nombreuses mais de montant faible**, pour un montant annuel moyen de **150 millions d'euros** ;

- des **cessions exceptionnelles**, pour un montant annuel moyen de **60 millions d'euros**.

Selon la DIE, les **dernières projections en matière de cessions conduisent, de manière prudentielle, à réduire le montant attendu**. C'est surtout le calendrier des cessions exceptionnelles qui est décalé.

Au 13 août 2025, **254 cessions ont d'ores et déjà été réalisées pour l'année 2025 pour un montant de 57 millions d'euros** (cumul des montants figurant dans les actes de cession). **D'ici à la fin de l'année 2025, la cession de 503 biens supplémentaires demeure envisagée, pour un montant estimatif de 223 millions d'euros** (valorisation pondérée au regard des difficultés de cession).

Concernant la programmation des cessions pour l'année 2026, l'outil de suivi des cessions (OSC) de la DIE recense, au 13 août 2025, la **cession de 636 biens pour un montant de 167 millions d'euros** (valorisation pondérée au regard des difficultés de cession).

Pour les deux années 2025 et 2026, il convient de souligner qu'il s'agit de **cessions dont les paramètres (calendrier et recettes) sont estimatifs** : il est en effet difficile pour les pôles de gestion domaniale en région (PGD), services chargés des cessions, de déterminer précisément à l'avance ces données.

De fait, **les dates enregistrées dans la base de données sont estimatives et peuvent évoluer selon les projets immobiliers, l'évolution du marché ou les circonstances locales**. À titre d'illustration, il est probable que des cessions importantes, initialement programmées pour 2025, « glissent » sur l'année 2026.

De même, les montants prévisionnels indiqués correspondent à une **valorisation pondérée**, définie à partir d'une **évaluation du bien à laquelle est appliquée un coefficient de pondération au regard de la difficulté de cession** évaluée par le PGD en charge de la cession¹.

Plus particulièrement sur l'année 2026, **les évaluations ne sont souvent pas à jour : il est en effet d'usage de demander une évaluation d'un bien ou l'actualisation de son évaluation en amont de la vente**. C'est donc la **valeur comptable** qui est retenue, mais celle-ci peut s'avérer **peu fiable** du fait de son ancienneté ou de l'absence de prise en compte des évolutions du marché.

**Cessions conclues en 2025 pour un prix de vente supérieur
à 5 millions d'euros**

- La cession d'un ensemble de logements, appartenant au ministère de l'enseignement supérieur, à Paris 20^{ème}, d'une surface de 3 172 mètres carrés, pour un montant de 10 millions d'euros ;
- La cession d'un bâtiment d'enseignement, relevant du ministère de la transition écologique, à Nantes, d'une surface de 4 749 mètres carrés, pour un montant de 7,7 millions d'euros ;
- La cession de bureaux, appartenant au ministère de l'économie et des finances, à Bobigny, d'une surface de 4 587 mètres carrés, pour un montant de 5,5 millions d'euros.

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

¹ Cette valorisation pondérée ne tient pas compte des éventuelles décotes liées aux biens relevant du comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL) et des éventuels aléas liés à la vie du site.

C. DES DÉPENSES D'ENTRETIEN DÉSORMAIS CONTRAINTES

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**.

Évolution des crédits destinés à couvrir les dépenses d'entretien du propriétaire sur la période 2024-2026

(en millions d'euros)

	2024				2025				2026	
	LFI		Exécution (y compris ministère des armées)		LFI		Exécution provisoire au 30 juin 2025 (y compris ministère des armées)		PLF	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
12 - Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics	15,0	17,0	12,1	12,3	15,0	15,0	7,4	5,1	7,0	16,0
13 - Maintenance à la charge du propriétaire	48,0	45,0	72,8	62,7	48,0	45,0	37,5	28,0	54,0	64,0
14 - Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état	137,0	138,0	81,4	80,8	137,0	140,0	- 8,6	21,5	99,0	80,0
Total	200,0	200,0	166,3	155,8	200,0	200,0	36,3	54,6	160,0	160,0

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

Le programme 723 est placé sous norme de dépense pilotable. Dans ces conditions, un **plafond de 210 millions d'euros d'AE** est fixé en 2026.

D'après la DIE, la **priorité ayant été donnée au financement de l'entretien de l'immobilier**, le montant consacré aux opérations structurantes a été réduit à 160 millions d'euros en AE afin de respecter le plafond.

Dès lors, **seules les opérations structurantes dont les travaux ont déjà démarré seront financées en AE en 2026**. 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 (LFI) pour 2024 avait prévu 200 millions d'euros en AE et en CP**. Au final, la consommation de crédits pour ce type de dépenses s'est établie à 166,3 millions d'euros en AE et 155,8 millions d'euros en CP. Le niveau des engagements de l'entretien immobilier se situe donc en deçà de l'objectif annoncé de porter l'entretien du propriétaire à hauteur de 200 millions d'euros dès 2024.

Cependant, d'après la DIE, cette baisse des engagements peut être globalement expliquée par un *« effet d'éviction qui a conduit à « déporter » certaines dépenses structurantes ou de gros entretien-renouvellement (GER) sur le programme 348 [de la mission Transformation et fonction publiques], au titre de la mesure de transition environnementale 2024 »*¹.

La LFI pour 2025 a reconduit la prévision de dépenses pour l'entretien immobilier à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP. Au 30 juin 2025, la consommation s'établit à 36 millions d'euros en AE et 54 millions d'euros en CP (respectivement 18 % en AE et 27 % en CP des crédits prévus en LFI).

Selon la DIE, s'il est prématuré de dresser un bilan précis par rapport à la prévision en LFI, et bien qu'une accélération de ces dépenses est généralement attendue lors du dernier quadrimestre 2025, *« il est très probable que les constats d'éviction liés au programme 348 se reproduiront »*.

Pour le PLF 2026, les prévisions de dépenses sur l'entretien immobilier ont été réajustées pour tenir compte du contexte budgétaire. Ainsi, si l'entretien immobilier reste toujours prioritaire, celui-ci est ramené à **160 millions d'euros en AE et en CP**, en raison d'un niveau global d'AE ramené à 210 millions d'euros.

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 »*.

¹ Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.

II. ALORS QUE LE COMPTE PORTE UNE PART MINORITAIRE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DE L'ÉTAT, SON ÉVOLUTION EST TRIBUTAIRE DES INCERTITUDES AUTOUR DE LA RÉFORME DE LA FONCIÈRE DE L'ÉTAT

A. LE COMPTE REPRÉSENTE DES MONTANTS MODESTES AU REGARD DE L'ENSEMBLE DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

1. Une part mineure des crédits de l'État consacrés à l'immobilier, inférieure à 10 % sur la période récente

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.

Au 31 décembre 2024, l'État et ses établissements publics occupaient un patrimoine immobilier de 96,7 millions de mètres carrés de surface bâtie (« surface utile brute »), dont 23,1 millions de mètres carrés de bureaux, 18,5 millions de mètres carrés de logements et 20,2 millions de mètres carrés pour les établissements d'enseignement, ainsi que 31 170 terrains non bâtis.

La valeur comptable de ce patrimoine immobilier est estimée à 73,6 milliards d'euros, soit une augmentation notable sur la période récente par rapport à la fin de l'année 2019 (+ 7,9 milliards d'euros, soit + 12 %). 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 su 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

Rapporté à ce patrimoine très étendu, le CAS « Gestion du patrimoine de l'immobilier de l'État » représente un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État.

Ainsi, 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)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CAS	314	212	143	278	233	309	234	180	255	150
Total investissements de l'État	1 667	1 669	1 795	1 763	1 886	1 934	2 226	3 119	3 462	2 135
Proportion du CAS	19 %	13 %	8 %	10 %	12 %	16 %	9 %	6 %	7 %	7 %

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

2. Un outil qui demeure fortement contourné

a) Des règles dérogatoires minorant le niveau des recettes encaissées

- (1) 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 2009 et 2023, ce système a représenté, pour l'État, un effort financier de 311 millions d'euros¹.

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

Taux moyens de décote des biens

(en millions d'euros et 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 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, réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Afin de limiter le coût pour l'État et de prévenir tout risque de détournement du dispositif, **le Parlement a voté en 2019¹ un mécanisme de plafonnement de la « décote Duflot », précisé par décret², et soutenu par le rapporteur spécial.** Inscrit à l'article R 3211-32-7 au 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.

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.

(2) 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 de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial

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.

Selon la DIE, le niveau atteint par ces avances justifie qu'il n'y soit plus fait recours le temps que les ventes attendues pour le remboursement des principales avances se matérialisent. Ainsi, **le montant net des avances consenties par le CAS s'élevait à 297,6 millions d'euros en juin 2025, soit un niveau stable par rapport au montant de 297 millions d'euros constaté en juin 2024.**

b) *Un poids marginal en dépenses, compte tenu du recours à d'autres vecteurs budgétaires pour des montants supérieurs*

En l'absence de loyers versés par les administrations occupantes, les recettes du CAS sont largement insuffisantes pour répondre aux besoins d'entretien et de rénovation du parc immobilier de l'État. Aussi, dans la période récente, le Gouvernement a mobilisé d'autres vecteurs budgétaires pour porter des grands projets structurels, notamment le **programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »**, dont la DIE est également responsable et dont les principales caractéristiques sont présentées *supra*.

Initialement destiné à financer la **rénovation des sites occupés par plusieurs services de l'État et de ses opérateurs** (les « cités administratives »)¹, ce programme 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 »** (cf. *supra*).

Le programme 348 visait 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.

En LFI 2024, le programme 348 avait bénéficié de **528 millions d'euros de crédits de paiement, notamment pour accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier (mesure « Résilience »)**. Depuis, les moyens du programme 348 connaissent une **forte chute**, liée à l'aboutissement du programme de rénovation des cités administratives et de la mesure Résilience, **avec une première diminution à 300 millions d'euros en CP en LFI 2025, qui se confirme en PLF 2026 avec une nouvelle baisse à 203 millions en CP.**

Si la mobilisation d'un programme budgétaire distinct du CAS pouvait s'expliquer par les contraintes spécifiques à la gestion de celui-ci, limitant l'engagement de nouvelles dépenses à hauteur des recettes issues des produits de cession et des redevances domaniales, ce choix a accentué l'éclatement de la politique immobilière de l'État. Aussi, dans le cadre de la nouvelle gestion immobilière qui devrait être initiée par la création de la foncière de l'État (voir *infra*), **une extinction progressive du programme 348 pourrait être envisagée.**

¹ L'État compte 56 cités administratives dans son réseau déconcentré dont 36 bénéficiaires du programme de rénovation. La livraison des dernières cités administratives encore en travaux est intervenue en 2025.

B. UNE GESTION IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT QUI POURRAIT À TERME SIGNIFICATIVEMENT ÉVOLUER AVEC LA CRÉATION ATTENDUE D'UNE FONCIÈRE

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 2024¹, 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**. Le détail de ce projet est présenté *supra* (dans la partie relative à la mission « Transformation et fonction publiques »).

2. Alors que ce projet devrait à terme se traduire par la suppression du CAS, sa réalisation est aujourd'hui en suspens

Selon la DIE, la **mise en œuvre de la foncière de l'État pourrait à terme se substituer au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**. Ainsi, « *le CAS immobilier est supposé s'éteindre avec le déploiement complet de la fonciérisation* »².

Cependant, la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public, et plus largement la mise en œuvre de la foncière de l'État, nécessiterait une **disposition législative expresse**.

Or la **disposition correspondante**, portée par amendement gouvernemental dans le cadre de l'examen du **projet de loi de finances pour 2025**, a été censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire³. Depuis cette décision, aucun vecteur législatif n'a été utilisé pour permettre la création de la foncière de l'État.

Comme indiqué *supra* (dans la partie relative à la mission « Transformation et fonction publiques »), le **rapporteur spécial appelle l'exécutif à accélérer la présentation du support législatif qui devrait permettre le déploiement du pilote de la foncière**.

¹ Communiqué de presse du 1^{er} 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 Réponses de la DIE au questionnaire du rapporteur spécial.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2025-874 DC du 13 février 2025, Loi de finances pour 2025.

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 des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques » et « Crédits non répartis » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Claude Nougéin, rapporteur spécial, sur les missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques » et « Crédits non répartis » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Claude Raynal, président. – Comme l'an dernier, je propose au rapporteur spécial de diviser sa présentation en deux parties.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial des missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques », « Crédits non répartis », et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». – Je commencerai par vous présenter les crédits d'un bloc de trois missions que nous avons l'habitude d'examiner ensemble : les missions « Gestion des finances publiques », « Transformation et fonction publiques » et « Crédits non répartis ». Je poursuivrai ensuite avec la présentation du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La mission « Gestion des finances publiques » est dotée de 11,19 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et d'un peu plus de 11 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Elle porte les crédits des deux grandes administrations de réseau du ministère de l'économie et des finances, c'est-à-dire la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), souvent appelée « les douanes ». Elle porte également les crédits du secrétariat général du ministère.

Les AE de la mission augmentent d'environ 2,1 %, et les CP sont en légère hausse de 1,8 %. La hausse des crédits de la mission doit être remise en perspective avec les efforts réalisés ces dernières années. Cette mission a en effet pris une part prépondérante dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques au cours des dernières années, ce qui est suffisamment rare pour être souligné. Si les crédits de la mission ont augmenté de 9,1 % en valeur depuis 2019, ils ont en réalité diminué de 7,3 % en volume, c'est-à-dire après prise en compte de l'inflation.

Les dépenses de personnel sont le premier prisme au travers duquel apprécier la programmation budgétaire de la mission, puisqu'elles représentent à elles seules 80 % de ses crédits. Malgré la réduction des effectifs constatée ces dernières années, les dépenses de titre 2 ont connu une trajectoire de hausse qui s'explique avant tout par l'évolution soutenue des mesures catégorielles et générales. Toutefois, l'année 2026 ne sera marquée par aucune mesure de ce type, compte tenu de la nécessité de redresser les comptes

publics. C'est pourquoi les dépenses de personnel de la mission sont relativement stables dans ce projet de loi de finances (PLF).

Je salue la continuité des efforts engagés par les administrations de la mission : 558 équivalents temps plein (ETP) seront supprimés en 2026, portant à 5 672 le nombre total de postes supprimés depuis 2021, preuve de leur participation active à la rationalisation des effectifs de l'État : quand on veut, on peut ! Cette diminution des effectifs est essentiellement portée par la DGFIP, pour laquelle une suppression de 550 ETP est prévue, comme en 2025.

L'augmentation des dépenses de titre 3 de la mission, de l'ordre de 6,9 %, a particulièrement attiré mon attention. Cette augmentation ne me semble toutefois pas traduire une dérive des dépenses de fonctionnement.

Pour la DGFIP, l'année 2026 marque une remise à niveau des dépenses de fonctionnement, conséquence d'une budgétisation trop faible en loi de finances initiale (LFI) 2025. Dans le cadre de l'examen du dernier PLF, un amendement adopté au Sénat à l'initiative du Gouvernement avait réduit de 72 millions d'euros les crédits de la DGFIP, dont 49 millions d'euros sur le fonctionnement. Cette coupe, difficilement soutenable selon la direction, a entraîné le recours à des mesures de fongibilité asymétrique en 2025. Le PLF 2026 corrige désormais cette situation, en augmentant de 3 % les dépenses de fonctionnement du programme 156.

Concernant les douanes, la hausse des dépenses de fonctionnement résulte de la requalification de certaines dépenses de maintenance informatique qui étaient jusqu'à présent considérées comme des dépenses de titre 5, en dépenses de fonctionnement. Ce travail de fiabilisation de la budgétisation me semble bienvenu.

Je ne m'attarderai pas sur les dépenses d'investissement, dont la progression, de l'ordre de 7 %, traduit la volonté, malgré le contexte budgétaire difficile, de poursuivre l'effort de modernisation de la DGFIP et des douanes, en particulier en ce qui concerne la résorption de leur dette technologique.

J'en viens aux deux grands axes sur lesquels je me suis plus particulièrement penché dans le cadre de mon rapport.

Le premier axe a trait à la réforme de la facturation électronique interentreprises, dont la mise en œuvre sera effective à partir de cette année. Pour mémoire, cette réforme repose d'une part sur une obligation de réception, d'émission et de transmission de factures entre entreprises ; d'autre part, sur une obligation de transmission à l'administration de certaines données de facturation. Je rappelle que notre commission s'est toujours montrée favorable à cette réforme, qui sera bénéfique à la fois pour les entreprises et l'État.

La facturation électronique devrait être source de simplification et de gains de productivité pour les entreprises. Dans un rapport de 2021, le Gouvernement estimait que les gains de productivité résultant de la seule facturation électronique pourraient s'élever à 4,5 milliards d'euros pour 1,5 million de PME qui utilisent encore des factures papier.

Cette réforme permettra en outre d'améliorer le rendement des recettes de TVA, sous l'effet de deux facteurs : d'une part, un meilleur recouvrement spontané des recettes, du fait de la fiabilisation des déclarations grâce à la dématérialisation des factures ; d'autre part, un renforcement de la lutte contre la fraude à la TVA en améliorant l'information dont dispose l'administration fiscale, qui sera en mesure de croiser plus facilement les données de facturation pour détecter les comportements suspects. La démarche est comparable à celle du prélèvement à la source, qui avait permis d'augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu (IR).

Selon la directrice de la DGFIP, 3 milliards d'euros de gains annuels sont attendus du fait de cette réforme à l'horizon 2028, mais je pense qu'ils seront compris entre 2 milliards d'euros et 3 milliards d'euros. Le coût total du projet pour l'État, estimé à 267,7 millions d'euros pour la période de 2021 à 2028, serait donc largement rentabilisé.

Initialement, l'État devait mettre gratuitement à disposition des entreprises un portail public de facturation, mais ce projet, trop complexe et coûteux, a finalement été abandonné. Cela a suscité des inquiétudes légitimes de la part de certaines entreprises, craignant que l'obligation de recourir à une plateforme privée de facturation ne génère des surcoûts. Mais la DGFIP estime que, au regard du nombre important de plateformes sur le marché, le jeu de la concurrence entre celles-ci devrait contribuer à limiter le risque de surcoût. Je partage cette analyse, mais il s'agit tout de même d'un point de vigilance pour notre commission, car il ne faudrait pas que le nombre de plateformes diminue de manière trop importante.

Le deuxième axe concerne la lutte contre la fraude fiscale et douanière, qui, malgré le contexte budgétaire contraint, constitue toujours une priorité pour les administrations de la mission. Sur le contrôle fiscal, les montants encaissés connaissent une augmentation notable. Ils s'élèvent à 11,4 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de 800 millions d'euros par rapport à 2023.

J'insisterai plus particulièrement sur l'augmentation des moyens des douanes pour répondre au défi posé par l'essor du e-commerce. En 2024, les importations de biens de faible valeur – c'est-à-dire les envois de moins de 150 euros, exonérés de droits de douane – ont doublé par rapport à l'année précédente, pour atteindre 775 millions d'articles. Ces importations sont sujettes à de nombreux schémas de fraude visant à minorer la valeur en douane des produits importés, pour échapper au paiement des droits de douane et de la TVA.

La mission d'information de notre commission relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avait déjà mis en lumière les faiblesses de la nomenclature des déclarations en douane dites « H7 », qui est trop peu détaillée pour permettre aux douaniers de cibler leurs contrôles. Ces derniers doivent dès lors multiplier les contrôles physiques, particulièrement fastidieux et chronophages.

Dans ce contexte, le PLF 2026 prévoit notamment un renforcement des moyens humains des douanes de 18 ETP. Par ailleurs l'article 22 du PLF instaure un prélèvement pour frais de gestion sur les articles contenus dans des envois à faible valeur. Sans empiéter sur les travaux de notre rapporteur général, il me semble que ce dispositif est intéressant, puisqu'il permettra de bénéficier de nouvelles recettes pour armer nos services de contrôle face à cet afflux de colis. Toutefois, l'efficacité du dispositif dépendra surtout de sa mise en œuvre harmonisée dans le cadre de la réforme de l'Union douanière actuellement en cours de discussion au niveau européen.

Enfin, je vous présente deux amendements de crédits, portant, d'une part, sur l'augmentation du nombre de jours de carence appliqués aux arrêts maladie dans la fonction publique d'État ; d'autre part, sur le non-remplacement d'un agent public sur deux partant à la retraite dans la fonction publique d'État. Je précise que ces amendements sont imputés, par convention, sur la mission « Gestion des finances publiques ».

Je vous propose d'adopter les crédits de la mission tels que modifiés par ces deux amendements.

Je poursuis mon intervention par la mission « Crédits non répartis », dont les deux dotations, la « provision relative aux rémunérations publiques » et la « dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles », sont prévues par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

La « provision relative aux rémunérations publiques » fait de nouveau l'objet d'une ouverture de crédits, à hauteur de 350 millions d'euros. Le Gouvernement ne présente aucune explication crédible pour justifier ce montant, particulièrement élevé cette année. Il indique qu'il revêt « un caractère strictement prudentiel » et serait uniquement justifié par « les conditions particulières de préparation des textes budgétaires ». Je rappelle que le programme 551 constitue une dérogation au principe de spécialité budgétaire dont il convient de ne pas abuser.

Cette dotation n'a en aucun cas vocation à devenir une réserve de budgétisation dont le Gouvernement pourrait disposer librement pour financer des mesures qui n'ont pas été présentées devant le Parlement. Par conséquent, je propose à la commission de supprimer les crédits du programme 551.

Je ne m'attarde pas sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, qui fait l'objet cette année d'une ouverture de crédits de 125 millions d'euros, comme en 2025. Après la crise sanitaire, le

Gouvernement avait pris l'habitude d'ouvrir des montants démesurés sur cette enveloppe, mais il semble avoir abandonné cette pratique pour revenir à un montant plus conventionnel, conformément aux recommandations de notre commission.

Je vous propose donc d'adopter les crédits de cette mission, sous réserve de l'adoption de mon amendement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage vos observations et soutiens les amendements que vous portez, à commencer par celui relatif à la mission « Crédits non répartis », car il est souhaitable d'avoir la gestion la plus rigoureuse possible.

Je me réjouis également des progrès de la facturation électronique, réforme qui avait été reportée alors qu'il s'agit d'un bon outil, qui permettra à la fois de fluidifier les processus et d'enregistrer des recettes supplémentaires.

Nous avons, à l'époque du déploiement du prélèvement à la source, exprimé des inquiétudes qui se sont ensuite éteintes compte tenu des bons résultats apportés par ce mécanisme : j'espère qu'il en ira de même avec ce chantier de la facturation électronique, ce qui démontrerait que la modernisation et la transmission automatique des données peuvent être des facteurs de progrès et d'accroissement des recettes.

Mme Nathalie Goulet. – Je ne suis guère enthousiaste à l'idée de voir les effectifs de la DGFIP diminuer. Il ne faudrait pas que cette baisse des effectifs se répercute sur les résultats du contrôle fiscal. Par ailleurs, des carences lourdes m'ont été signalées en matière d'acquisition des licences nécessaires au décryptage de la blockchain, avec des incompatibilités de logiciels au sein même des services. Le rapporteur spécial peut-il m'éclairer sur ce point ? Si oui, pouvons-nous avoir le détail des moyens, notamment informatiques, alloués à ce secteur particulièrement important, à la fois pour les douanes et le contrôle fiscal ?

Mme Isabelle Briquet. – Dans le prolongement de l'intervention de ma collègue, doit-on vraiment se réjouir de la suppression d'un si grand nombre de postes au sein de la DGFIP ? Si la digitalisation apporte des bénéfices, n'oublions pas que le rapport consacré à la collecte de la taxe d'aménagement – dont nous avons débattu hier – a montré que les bugs sont possibles et que des réformes insuffisamment accompagnées peuvent entraîner d'importants non-recouvrements : dans ce cas d'espèce, environ 1,5 milliard d'euros n'a pas été encaissé par les collectivités territoriales, faute de moyens d'accompagnement suffisants.

Je ne suis donc pas certaine qu'il faille amplifier le processus : il convient d'accompagner les réformes et prendre des décisions si elles produisent des gains d'efficience, mais sans précipitation.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur spécial pour ce travail de qualité. Les réductions d'effectifs sont récurrentes et importantes au sein de la DGFIP, notamment dans les territoires. Concernant les douanes, les dépenses d'investissement englobent-elles les équipements destinés à contrôler les véhicules, en particulier les poids lourds ?

M. Thierry Cozic. – S'agissant des moyens alloués à la lutte contre la fraude, l'objectif de créer 1 500 postes – annoncé en 2023 – sera-t-il maintenu ? Il semble que le rythme des créations marque le pas.

L'amendement relatif à l'augmentation du nombre de jours de carence appliqués aux arrêts maladie dans la fonction publique d'État est, quant à lui, un « marronnier », monsieur le rapporteur spécial. Il s'agit selon moi d'une mauvaise idée, dans un moment particulièrement difficile dans la fonction publique, alors que les élus locaux nous font part de la difficulté à recruter des agents, et je ne suis pas sûr que votre proposition contribue à renforcer l'attractivité de ces métiers.

De surcroît, cette proposition est démagogique si on analyse les données dans le détail : la part d'absence d'au moins un jour pour raison de santé au cours d'une semaine s'élève à 2,6 % chez les enseignants et à 3,2 % dans la fonction publique d'État, alors qu'elle s'établit à 3,9 % dans le privé. De fait, les enseignants et les agents de l'État comptent parmi les personnels les moins absents.

Certes, la situation est différente dans la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale, mais je rappelle qu'il est question des professions les plus exposées à des publics vulnérables, qu'il s'agisse des crèches, des Ehpad ou des hôpitaux.

Enfin, votre comparaison entre le secteur public et le secteur privé est faussée : dans le second, le délai de carence de trois jours est largement compensé dans la mesure où plus de deux tiers des salariés sont indemnisés – grâce aux conventions collectives – pendant lesdits jours. Après avoir réduit le taux de rémunération l'an dernier, vous proposez donc la double peine en alignant la situation du secteur public sur la plus mauvaise situation possible d'un salarié du privé.

Mme Marie-Claire Carrère-Gée. – Je souhaite alerter sur les moyens de la douane, en particulier pour traiter les petits colis, dont nous avons beaucoup parlé ces dernières semaines. Le Gouvernement affiche sa volonté de créer un dispositif transitoire de taxation de 2 euros par colis pour renforcer les moyens des douanes et aboutir à un meilleur contrôle.

Actuellement, non seulement nous ne contrôlons pas les petits colis acheminés par Shein ou Temu, mais nous passons également à côté de livraisons de drogues, d'armes, ou d'autres produits interdits.

J'ai fait quelques calculs de coin de table : en étant optimistes, nous contrôlons actuellement 1 % des 800 millions de petits colis qui déferlent sur Roissy. Un agent des douanes contrôlerait de 35 000 à 40 000 colis par an. Nous voulons atteindre le chiffre de 5 % des petits colis contrôlés, c'est-à-dire multiplier par cinq les contrôles, avec 18 ETP en plus. Certes, tout ne dépend pas du volume de personnel, mais je m'interroge sur la volonté de réellement progresser, sachant que nous devons attendre 2028 pour espérer obtenir une réforme de l'union douanière et l'instauration d'une taxe européenne sur les colis de moins de 150 euros.

Il y a un décalage entre les discours et la réalité budgétaire, d'autant que la future taxe va avoir un rendement important et que son affectation au contrôle me semble incertaine.

M. Pierre Barros. – Il y a une dizaine d'années, la caisse d'allocations familiales (CAF) a été réformée et de nombreux postes ont été supprimés. Dans le Val-d'Oise, où la réforme avait été appliquée de façon volontariste, de nombreux postes avaient été supprimés. Or ce fut rapidement la panique : les services n'étaient plus en mesure de traiter les dossiers et d'assurer leurs missions. Des agents avaient dû se priver d'une partie de leurs vacances et il avait fallu recréer de nouveaux postes.

Pour en revenir au rapport, un graphique nous montre que les dépenses de personnel ont augmenté, *grosso modo*, de 3 % entre 2024 et 2025, ce qui correspond peu ou prou au glissement vieillesse technicité (GVT) et traduit donc un maintien des effectifs. Entre 2025 et 2026, les dépenses n'augmentent que de 0,5 %, ce qui répond à la logique annoncée de supprimer des postes.

En revanche, je m'étonne que les dépenses de fonctionnement, qui ont baissé entre 2024 et 2025, augmentent entre 2025 et 2026 : cela pourrait signifier que des postes seront remplacés par des prestations extérieures. Je pense notamment au recours à des cabinets de conseil pour effectuer des tâches précédemment réalisées par des agents. Le confirmez-vous ?

Je rappelle que la commission d'enquête sénatoriale menée en 2022 par Éliane Assassi et Arnaud Bazin avait mis en lumière des dépenses très importantes en direction de cabinets de conseil. Bizarrement, celles-ci ont fortement ralenti après la remise des conclusions de la commission d'enquête. Mais nous sentons à présent qu'elles commencent à repartir à la hausse.

Il convient d'achever le travail entamé par Arnaud Bazin et Éliane Assassi. Et à voir les graphiques du rapport, cela me semble même de plus en plus urgent.

Mme Ghislaine Senée. – Je souhaite également revenir sur la récente hausse du nombre de fonctionnaires, malgré la petite musique selon laquelle il y en aurait beaucoup trop. En réalité, nos élus locaux rencontrent des difficultés pour recruter, et ils le font de plus en plus par la voie contractuelle,

ce qui pose ensuite la question de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Si l'on compare le nombre de fonctionnaires à l'échelle du territoire, le taux de couverture s'élève en France à 7,77 %, alors qu'il est de 13,95 % au Danemark, de 12,48 % en Finlande, de 12,38 % en Lettonie et de 11,36 % en Suède. Or nous savons à quel point le taux de satisfaction des usagers est plus important dans ces pays qu'en France.

Dans ce contexte, on ne saurait considérer que nous pouvons diminuer la masse salariale au prétexte que nous modernisons les services en introduisant des outils informatiques et d'intelligence artificielle. À titre personnel, je suis tout à fait favorable à cette modernisation, qui a permis, par exemple, aux agents de France Travail de se consacrer davantage à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Cette modernisation doit être l'occasion de recentrer les tâches, et non de supprimer des postes. C'est d'ailleurs la grande interrogation des agents des collectivités face à l'intelligence artificielle. Bien utilisée, elle peut leur permettre de remplir plus efficacement leurs missions d'accueil et d'accompagnement.

En tout état de cause, nous ne pourrions évidemment pas voter l'amendement FINC.1, dont l'objet nous semble être contraire à ce que nous demandent nos concitoyens.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, il est exact que la facturation électronique est un pas important dans la gestion des entreprises, car elle est source d'économies. Malgré les craintes que nous avons affichées lors de son lancement, le prélèvement à la source est finalement une réussite, tant pour les contribuables que pour les recettes fiscales. Or la même administration sera chargée de la facturation électronique, ce qui permettra de mieux recouvrer la TVA, qui est la principale recette fiscale perçue par l'État. Nous saurons dans un an si le dispositif fonctionne, puisqu'il entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2026.

Le fait de recourir à des plateformes privées de facturation ne me semble pas un problème, à la condition que ne se forme pas un oligopole. Tant qu'une concurrence franche et loyale continuera d'exister, tout se passera bien. À ce stade, 110 plateformes ont été agréées par l'État. Veillons simplement à ce que ce chiffre ne se réduise pas à cinq ou six, auquel cas les prix risquent de flamber.

Madame Goulet, le contrôle fiscal fonctionne quand même : les encaissements n'ont jamais été aussi élevés. Ils s'élèvent cette année à 11 milliards d'euros, soit davantage qu'en 2018 et 2019, c'est-à-dire avant la période covid, durant laquelle ils avaient fortement baissé.

Il était prévu de recruter 1 500 agents supplémentaire dédiés à la lutte contre la fraude. Nous en sommes à 780, et nous en serons à 920 en 2026.

Atteindrons-nous les 1 500 ? Compte tenu de mon expérience en la matière, je n'en suis pas sûr. À une époque, il fut question de recruter 1 200 conseillers aux décideurs locaux (CDL), dont les sénateurs de territoires comptant de nombreuses petites communes connaissent l'importance. Nous en avons finalement recruté environ 900. J'ai demandé à la DGFIP si les engagements pris seraient respectés, on m'a répondu que non. J'ai avancé l'objectif plus modeste de 1 000, on m'a dit : « Probablement pas. »

Avons-nous réellement besoin de 1 500 contrôleurs fiscaux supplémentaires ? Je ne le sais pas. Pour le moment, le dispositif fonctionne assez bien. Des changements s'opèrent dans le contrôle fiscal. Le *data mining* s'est développé. Les entreprises ne sont plus contrôlées au doigt mouillé.

Par ailleurs, au-delà de la fraude fiscale, il convient de se pencher sur l'évasion fiscale : nous pouvons la détecter, mais elle ne peut pas faire l'objet d'un redressement, à moins de changer la loi.

Madame Briquet, merci de bien vouloir comprendre que la digitalisation permet une baisse d'effectifs. En l'occurrence, la baisse d'effectifs s'est faite de manière progressive et de plusieurs façons. Nous avons contesté des décisions en la matière, qui ont finalement été acceptées. Je pense notamment aux fermetures de trésorerie dans des zones rurales, qui ont été mal vécues dans les petites communes. Force est de constater que, quelques années plus tard, on n'en parle plus – tout du moins dans mon département.

De même, il est clair que le prélèvement à la source et, demain, la facturation électronique vont dans le sens de diminutions d'effectifs.

Des travaux ont eu cours sur la taxe d'aménagement, auxquels je n'ai malheureusement pas pu participer. J'ai abordé le sujet avec la directrice de la DGFIP, qui considère qu'elle ne peut pas recouvrer les sommes en question sans le concours des municipalités, à moins de modifier les règles.

En effet, la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux, qui déclenche le recouvrement de la taxe d'aménagement, n'intervient qu'à l'issue d'une construction. Or cette déclaration n'est souvent pas faite. Peut-être la DGFIP pourrait-elle faire plus et exiger l'envoi de ces déclarations deux ans après le déclenchement des travaux. La directrice se cache peut-être un peu derrière les municipalités, mais je vous fais part de son argument.

En revanche, il existe désormais un acompte sur la taxe d'aménagement pour les projets de plus de 5 000 mètres carrés. Dès que le permis de construire est déposé et que les travaux démarrent, cet acompte doit être versé. Cette mesure devrait déjà permettre de recouvrer une partie de la taxe d'aménagement.

Monsieur Laménie, en ce qui concerne les douanes, les investissements progressent pour acquérir des motos, des hélicoptères, des voitures, et, surtout, des scanners.

J'ai rédigé il y a quelques années avec Albéric de Montgolfier un rapport d'information sur l'organisation et les moyens de la douane face au trafic de stupéfiants. Dans ce cadre, nous avons visité des aéroports, et notamment accompagné les douaniers à l'arrivée d'un vol Cayenne-Paris. À cette occasion, une dame a été contrôlée avec un sac à dos contenant deux kilos de cocaïne, qui ont été repérés grâce à un scanner. Ces équipements sont donc fondamentaux non seulement dans les aéroports, mais également dans les ports.

Par exemple, au Havre, le port est équipé de grands scanners qui ressemblent à des tunnels et permettent de contrôler des containers entiers. On y découvre des choses invraisemblables. Il est même arrivé de repérer de cette manière deux hommes armés chargés de surveiller une cargaison de drogue, qui ont ainsi été appréhendés par le GIGN.

Un autre gros chantier en matière d'investissements est Mayotte, où un bâtiment commun à la DGFIP et aux douanes va être construit, ce qui est une bonne idée.

Monsieur Cozic, j'ai répondu tout à l'heure sur les agents dédiés à la lutte contre la fraude en disant que le recrutement progresse.

M. Thierry Cozic. – Pas assez vite !

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Cela pourrait aller plus vite, mais cela progresse : nous allons passer de 780 contrôleurs en 2025 à 920 en 2026.

Pour ce qui est des jours de carence, c'est un vieux débat. Ce qui est certain, c'est que, depuis trois ans et l'après-covid, nous constatons une augmentation énorme du nombre des arrêts de travail de courte durée. Sont-ils justifiés ou non ? Ce n'est pas à moi d'en juger. Nous sommes la commission des finances, et non celle des affaires sociales, et si nous restons sans rien faire, nous ne savons pas où nous conduira la situation.

Je réalise en ce moment un rapport avec la Cour des comptes sur un sujet sensible : comment rémunérer les fonctionnaires au mérite ? D'ailleurs, si certains ont des idées, je suis preneur, car ce n'est pas facile. Nous pourrions par exemple imaginer des primes, notamment en fonction de l'assiduité. Mais la Cour estime que ce n'est pas une bonne idée. La seule idée qui trouve grâce à ses yeux est la non-rémunération des jours de carence.

Nous devons réfléchir collectivement pour éviter un débordement des arrêts maladie, que nous pourrions finir par payer très cher.

Madame Carrère-Gée, ceux qui se sont intéressés au commerce extérieur dans cette salle savent que des avions bourrés de petits colis en provenance de Chine ou d'ailleurs sont un problème et nécessitent effectivement des moyens de contrôle supplémentaires pour nos douaniers. Lorsque j'ai auditionné le directeur général des douanes, je l'ai interrogé sur l'opportunité d'augmenter le montant de la taxe sur les envois de faible valeur.

Il m'a indiqué que pour assurer la conformité du dispositif au droit de l'Union européenne, il faudra que le produit de cette taxe soit utilisé pour couvrir le financement de moyens supplémentaires pour nos douaniers.

Monsieur Barros, les dépenses de personnel progressent. Cela n'est pas seulement lié au GVT : des personnels plus qualifiés ont également été embauchés. Il y a quelques années, notre ancien collègue Thierry Carcenac avait souhaité modifier les grilles de salaire à la DGFIP pour pouvoir recruter des informaticiens de plus haut niveau. L'idée était qu'un diplômé en informatique qui avait le choix entre travailler à Bercy et travailler dans une start-up valorisée à 2 milliards d'euros au bout de deux ans aurait tendance à choisir la seconde option. Pour attirer des personnes plus qualifiées, il fallait donner un coup de pouce. Cela a coûté plus cher en dépenses de personnel, mais cela a été très efficace, notamment en matière de contrôle fiscal. En effet, les plus grands fraudeurs sont très doués en informatique.

Quant aux cabinets de conseil, la DGFIP n'a pas l'habitude de travailler avec ce type d'organismes. Peut-être trouverez-vous un jour un contre-exemple, mais je ne pense pas que l'augmentation des dépenses de fonctionnement soit liée à un quelconque recours à des cabinets de conseil.

Madame Senée, l'amendement que je défends pour ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux ne concerne ni l'éducation nationale ni les ministères régaliens. Pour mémoire, le Gouvernement Bayrou avait pour projet le non-remplacement d'un fonctionnaire sur trois, mais sur l'ensemble de la fonction publique d'État.

L'éducation nationale n'est pas concernée par cet amendement, en ce qu'elle fait l'objet d'un amendement spécifique porté par notre rapporteur spécial Olivier Paccaud, visant à supprimer 4 000 ETP supplémentaires par rapport au projet initial du Gouvernement, soit une suppression de 8 000 ETP au total, en cohérence avec le déclin de la démographie scolaire. Les ministères régaliens sous loi de programmation, à savoir les ministères de l'intérieur, de la justice et des armées ne sont de même évidemment pas visés par la mesure de non-remplacement proposée.

Article 49 (état B)

Les amendements FINC.1 et FINC.2 sont adoptés.

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

M. Claude Raynal, président. – Nous passons à l'examen des crédits de la mission « Crédits non répartis ».

Article 49 (état B)

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit une ouverture de crédits sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » à hauteur de 350 millions d’euros, sans apporter aucune justification.

Cet amendement vise donc à supprimer ces crédits.

L’amendement FINC.1 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d’adopter les crédits de la mission « Crédits non répartis », sous réserve de l’adoption de son amendement.

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Je passe désormais à la mission « Transformation et fonction publiques », sur laquelle je soulignerai deux éléments principaux.

En premier lieu, les moyens de la mission poursuivent leur diminution, en conséquence de l’achèvement en 2025 du programme de rénovation des cités administratives. Les crédits de la mission affichent ainsi une diminution très importante par rapport à 2025 : - 45,8 % en AE, à 543,6 millions d’euros, et - 27,3 % en CP, à 524,7 millions d’euros.

Le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l’État et de ses opérateurs », qui finançait le programme de rénovation que je viens de mentionner, enregistre une chute spectaculaire de - 64,2 % en AE, à 220,3 millions d’euros, et de - 32,1 % en CP, à 203,7 millions d’euros.

En second lieu, je regrette le difficile avancement de la réforme de la foncière de l’État, que notre commission avait soutenue dans le cadre de l’examen du PLF 2025. Alors que la disposition correspondante a été censurée par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire, je déplore qu’aucun vecteur législatif n’ait été utilisé par l’exécutif depuis cette décision pour permettre la création de la foncière.

J’appelle donc le Gouvernement à accélérer la présentation du support législatif qui devrait autoriser le déploiement du pilote, c’est-à-dire l’expérimentation à échelle réduite, de la foncière de l’État.

Pour mémoire, cette réforme prévoit le versement de loyers par les administrations occupantes, dans le cadre d’un objectif de réduction des surfaces de bureaux occupées de 25 % en dix ans. Cela représente une surface de 5 millions de mètres carrés, pour une économie totale de l’ordre de 1 milliard d’euros, liée notamment à la diminution du mur d’investissements nécessaires pour mettre aux normes les bâtiments.

Au regard de l’évolution logique des moyens de la mission inscrite dans le projet du Gouvernement, je vous proposerai d’adopter les crédits de la mission « Transformation et fonction publiques », sans modification.

Enfin, je conclurai par quelques mots sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

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

Pour 2026, le CAS affiche, de manière exceptionnelle, un solde négatif de - 51,5 millions d'euros en CP, résultant de recettes de 270 millions d'euros et de dépenses de 321,5 millions d'euros en CP.

Néanmoins, les crédits du compte sont placés sous une norme de dépense pilotable de 210 millions d'euros en AE, ce qui devrait garantir son équilibre budgétaire à moyen terme. La priorité ayant été donnée au financement de l'entretien de l'immobilier, le montant consacré aux opérations structurantes a été réduit à 160 millions d'euros en AE.

De fait, le CAS constitue un instrument marginal pour la politique immobilière de l'État : en moyenne annuelle, il ne représente que 11 % des dépenses d'investissement immobilier de l'État sur la période 2015-2024. À terme, le CAS est ainsi supposé s'éteindre lorsque le déploiement de la foncière de l'État sera achevé.

Je vous proposerai donc d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », sans modification.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souscris à l'analyse de Claude Nougéin concernant la gestion immobilière de l'État : nous savions que la foncière posait un problème constitutionnel en tant que cavalier budgétaire, mais il conviendrait désormais d'y répondre.

Il est également indispensable de vite disposer d'une feuille de route de l'État concernant son patrimoine immobilier, qui doit tenir compte de plusieurs paramètres. Certains immeubles pourraient être adaptés pour dégager des bureaux, et il est envisageable de regrouper certains services, notamment lorsque les agents ne sont pas tous présents aux mêmes horaires.

Nous devons avoir une vision stratégique et prospective pour mieux utiliser les espaces de bureaux en fonction des personnels. Dans mon département, divers services publics vont se regrouper au sein d'une maison des services de l'État, y compris les agents de la sous-préfecture, dont les effectifs sont bien moindres que par le passé. Ce genre de regroupement me semble utile pour concentrer les équipes et réaliser des économies d'échelle.

Dans une logique de politique active de l'immobilier de l'État, cela pourrait permettre de céder une partie du patrimoine pour qu'elle soit reconvertie en logements, dont nous avons besoin. Ce serait en quelque sorte le pendant des contraintes que nous nous donnons avec le zéro artificialisation nette (ZAN).

M. Marc Laménie. – L'État et ses établissements publics représentent un parc immobilier de 96 millions de mètres carrés de surface bâtie, ce qui est très important. Il est indiqué dans le rapport spécial que le produit des cessions devrait rapporter 140 millions d'euros en 2026.

Ce patrimoine immobilier inclut-il l'ensemble des ministères ? Je pense notamment au ministère de la défense, dont le patrimoine immobilier est immense.

Combien d'agents sont-ils affectés à ces cessions, qui demandent de nombreuses compétences ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Nous savons qu'il est toujours difficile de déterminer un périmètre opérationnel. Je tiens à préciser que ne sont pas compris dans le patrimoine immobilier de l'État, par exemple, la Bibliothèque nationale de France (BNF) et la Maison de la Radio. Ces chiffres sont donc, sinon en trompe-l'œil, tout du moins à remettre en perspective en ayant bien conscience du périmètre.

Comme je l'ai expliqué en présentant mon rapport spécial, les travaux de la BNF représentent une dépense de l'ordre de 500 millions à 600 millions d'euros, et ceux de la Maison de la Radio avaient également coûté plus de 500 millions d'euros.

M. Thierry Cozic. – Je voudrais revenir sur le programme 148 « Fonction publique », qui n'a pas été évoqué, et en particulier sur l'action n° 01 « Formation des fonctionnaires », dont les crédits baissent très fortement, de 17,3 %.

Cette baisse s'explique en grande partie par la suppression du versement de l'État au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique. Dans une période où les collectivités ont beaucoup de mal à recruter, l'apprentissage représente pourtant une solution intéressante.

La rapporteure pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur cette mission, Céline Thiébaud-Martinez, a indiqué que l'administration n'avait pas été en mesure de préciser combien de contrats d'apprentissages seraient remis en cause par la fin en 2025 de la convention triennale entre l'État et le CNFPT. Disposez-vous d'éléments chiffrés à cet égard ?

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, il y a de moins en moins de cessions. Les grands bâtiments comme l'hôtel de Brienne, qui abritait le ministère de la défense sur le boulevard Saint-Germain jusqu'en 2015, appartiennent au passé.

En ce qui concerne l'armée, ce qui devait être fait a été fait : des casernes ont été vendues au fil des ans – je pense notamment à celle de Limoges, qui a été récupérée par le conseil départemental –, des terrains militaires ont été réaffectés... Compte tenu de l'augmentation du budget du

ministère des armées, il n'y aura pas de nouvelle fermeture dans les prochaines années.

Monsieur Hugonet, je reconnais que les statistiques dont nous disposons sont imparfaites. Il faudra tenir compte du fait que certains bâtiments ne sont pas inclus dans le périmètre de l'immobilier de l'État.

Monsieur Cozic, je suis d'accord avec vous : l'apprentissage est une bonne chose tant dans le privé que dans le public. La volonté du Gouvernement de diminuer les crédits consacrés à l'apprentissage a déjà eu de fortes conséquences sur le recrutement d'apprentis dans le privé. Il doit y avoir une forme de symétrie entre privé et public, et les effectifs d'apprentis dans le public vont donc forcément diminuer. Certains ayant pour projet de supprimer toutes les aides consacrées à l'apprentissage, la tendance risque même de s'aggraver encore davantage à l'avenir.

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 mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, 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 », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

- M. Florian COLAS, directeur général ;
- Mme Géraldine CECCONI, sous-directrice des affaires financières et du contrôle de gestion ;
- M. Thibaut FIEVET, sous-directeur « Fiscalité douanière ».

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

- M. Guillaume ROBERT, directeur par intérim ;
- Mme Béatrice BELLIER-GANIÈRE, directrice adjointe ;
- M. Alain JOSSERAND, chef de bureau DIE 1-B ;
- Mme Sarah KOWAL, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, experte de haut niveau ;
- Mme Catherine ODIN, administratrice de l'État, chargée de mission auprès du directeur.

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- Mme Amélie VERDIER, directrice générale des Finances publiques ;
- Mme Céline VERWAERDE, cheffe du bureau Pilotage du budget et synthèse budgétaire.

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

- M. Fabrice BEAULIEU, chef du service des achats et des finances au sein du Secrétariat général des MEF ;
- M. Christophe MORET, sous-directeur en charge des « Affaires financières et maîtrise des Risques » ;
- Mme Victoria SIMONET, correspondante budgétaire ;
- M. Christian FALCONNET, chef du bureau Interventions, fonctionnement et investissements (P. 134 et 218) ;
- M. Thierry PERNIN, adjoint au chef du bureau Interventions, fonctionnement et investissements (P. 134 et 218).

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/pjlf2026.html>