

N° 1996

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2026** (n° 1906),

PAR M. M. PHILIPPE JUVIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 24

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Rapporteur spécial : M. JÉRÔME LEGAVRE

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
DONNÉES CLÉS	11
INTRODUCTION	13
I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	15
A. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS MALGRÉ LA GRAVE CRISE DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUE CONNAÎT LA DGFIP	16
1. En contradiction avec son cadre d'objectifs, la DGFIP poursuivrait la politique qui lui a fait perdre un tiers de ses effectifs en 15 ans	16
2. La vague de suicides que connaît la DGFIP appelle un bilan des restructurations du réseau et à un renfort de moyens humains	18
a. En réponse à la vague de suicides que connaît la DGFIP, un plan d'action axé sur la réduction des risques et la prévention des passages à l'acte a été adopté	18
b. La crise que connaît la DGFIP trouve ses racines dans la dégradation profonde des conditions de travail des agents depuis 2012	21
3. Les gains de productivité attendus du <i>datamining</i> et de l'IA, qui justifient les suppressions de postes au sein de la DGFIP, peinent encore à se concrétiser	22
4. Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics suscite l'inquiétude des services	24
a. L'extension de la responsabilité des gestionnaires publics, notamment du fait de la jurisprudence de la Cour des comptes, suscite l'inquiétude des agents	24
b. Les gestionnaires publics, faute de protection fonctionnelle en l'état du droit, supportent les coûts de procédure avec un soutien variable de leur administration	26
B. LA TRANSFORMATION DU RÉSEAU COMPTABLE ET FISCAL DE LA DGFIP SUSCITE DES RÉSERVES ALORS QUE LA MODERNISATION DE L'INFRASTRUCTURE INFORMATIQUE PREND DU RETARD	28
1. La hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement doit permettre de rattraper le retard pris dans la résorption de la dette informatique du ministère..	28

a. Le rattrapage de la dette technique de la DGFiP est retardé par les coupes budgétaires de 2025 et par l'échec majeur de projets externalisés à des cabinets privés	28
b. Des projets immobiliers marqués par la construction d'un nouveau bâtiment à Mayotte après le passage de Chido et la finalisation du nouveau réseau de proximité.....	30
2. L'unification du recouvrement fiscal au sein de la DGFiP est gelée en 2026 avec le report du transfert de la TICPE	33
II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES	36
A. UNE RÉDUCTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FINANCIÈRE ET DE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ	37
B. DES RENFORCEMENTS DES FONCTIONS SUPPORT IMMOBILIÈRES ET INFORMATIQUES DES SERVICES CENTRAUX	39
1. Un budget informatique et immobilier des services centraux en hausse en 2026	39
2. Le déploiement de la facturation électronique inter-entreprises se poursuit sous l'égide de l'AIFE.....	40
C. LES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS SOUFFRENT D'UN SOUTIEN À LA PRÉVENTION INSUFFISANT ET D'UNE NOUVELLE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ CONTESTABLE	41
1. Le choix d'ALAN pour prendre en charge la nouvelle complémentaire santé des ministères économiques et financiers représente un risque non négligeable pour la direction et les agents.....	41
2. La stagnation des moyens de prévention apparaît injustifiable dans un contexte de crise humaine majeure.....	42
III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES..	45
A. LES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES DEMANDÉS NE PERMETTENT PAS DE RÉPONDRE À LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA DGDDI.....	46
1. La faible attractivité de la douane, aggravée par son manque de moyens humains, fragilise la conduite de ses missions	46
a. La dynamique de renforcement des moyens de la douane s'essouffle en 2026 avec un schéma d'emplois positif à hauteur de 18 ETP	46
b. Le manque d'attractivité de la DGDDI conduit à un recours accru à la contractualisation et au volontariat sans éviter la pénurie de spécialistes	47
2. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention de la DGDDI progressent sans répondre aux besoins opérationnels des douaniers	48
B. UN CONTRÔLE DES FLUX DE MARCHANDISES INSUFFISANT, FRAGILISÉ PAR LA PRIORITÉ DONNÉE À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE	50
1. L'explosion des flux de marchandises, l'agressivité de la criminalité organisée et l'arsenalisation du commerce international accroissent les besoins de la DGDDI	50
2. Les moyens anémiques de la douane proposés pour 2026 ne permettront pas de répondre à l'accroissement considérable de son activité	51

3. Le recours croissant aux agents de la douane pour lutter contre l'immigration illégale pèse lourdement sur les moyens disponibles pour lutter contre la criminalité organisée 52

EXAMEN EN COMMISSION 55

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL 75

Cette année, le projet de loi de finances pour 2026 n'a été déposé que le mardi 14 octobre, et aucune réponse n'avait été apportée au 10 octobre, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au vendredi 17 octobre, le taux de réponse s'élevait à **98 %**.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits de la mission s'élèveraient en 2026 à **11,2 milliards d'euros en AE** et à **11 milliards d'euros en CP**, soit une hausse de 123 millions d'euros en AE (+ 2,1 %) et de 190 millions d'euros en CP (+ 1,8 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Cette progression doit toutefois être relativisée, la LFI pour 2025 ayant fait l'objet d'un amendement « rabot » de 112,2 millions d'euros par rapport au PLF 2025 et d'une annulation de 46,7 millions d'euros en AE et de 44,5 millions d'euros en CP en cours d'année ⁽¹⁾.

Hors hausse du CAS *Pensions* et financement de la nouvelle protection sociale complémentaire, qui tirent à la hausse l'ensemble des crédits de la mission, **les dotations du programme 156 seraient en baisse en AE comme en CP**. Malgré les engagements du cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027, les effectifs de la direction générale des finances publiques (DGFIP) reculeraient encore de 550 ETP. Le présent projet poursuit ainsi une politique de restructuration et de suppressions de postes qui a déjà conduit à retirer à la DGFIP 34 500 ETP depuis 2008.

Ces suppressions sont incompréhensibles en l'état des conditions de travail au sein de la DGFIP. Dans un contexte social difficile, la souffrance des agents s'est notamment exprimée dans la **hausse considérable, depuis le début de l'année, des suicides et tentatives de suicide au sein de la direction**. À date, 18 suicides, et presque autant de tentatives de suicide, ont eu lieu au sein de la DGFIP depuis le début de l'année 2025, contre 9 sur toute l'année 2024. **Le taux de suicide au sein de la DGFIP est désormais deux fois supérieur à la moyenne nationale**.

Si les causes des passages à l'acte sont toujours multifactorielles, la suppression d'un tiers des effectifs de la direction en quinze ans et la destruction parallèle des collectifs de travail ont conduit à une aggravation considérable du mal-être des agents. **Seuls 54 % des agents se déclarent satisfaits de leur charge de travail**, contre 72 % ailleurs dans la fonction publique d'État, **et un fonctionnaire des finances publiques sur trois juge son niveau de stress très élevé** ⁽²⁾. Dans ce contexte, la poursuite de la dégradation des moyens de la DGFIP, qui aggrave la désorganisation des services et prive la direction des moyens de répondre à la crise, apparaît irresponsable.

Le rapporteur spécial souligne également les inquiétudes que suscite le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics (RGP) chez les agents de la DGFIP. Sur le fond, le rapporteur spécial émet les plus grandes réserves sur cette réforme qui s'inscrit dans la droite ligne de la politique de substitution d'un contrôle a posteriori de la dépense au contrôle a priori.

Ce programme de « modernisation » et de « simplification » a combiné la réforme RGP, la destruction de milliers de postes et la mise en place du nouveau réseau de proximité (NRP), causant et justifiant, en même temps, l'allègement des contrôles a priori au nom du culte de la « performance ».

Par ailleurs, sans que cela ait été anticipé par le législateur, il est apparu que les textes régissant la protection fonctionnelle ne s'appliquent pas aux agents poursuivis devant la chambre contentieuse de la Cour des comptes ⁽³⁾. Les agents sont par conséquent contraints de recourir à des avocats spécialisés qu'ils doivent rémunérer eux-mêmes en cas de poursuites, y compris dans des hypothèses où la responsabilité des défaillances peut relever d'un mauvais fonctionnement du service. **Le rapporteur spécial rejoint par conséquent la directrice générale des finances publiques sur la nécessité d'une extension rapide de la protection fonctionnelle des agents, dans la mesure où cette réforme est aujourd'hui en application.** Il appelle en outre à la vigilance quant au risque d'une interprétation extensive des conditions d'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics par la Cour des comptes, dont les premiers arrêts ont suscité des interrogations chez les agents et la direction.

S'agissant du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, les crédits demandés pour les services de lutte contre la fraude et la corruption sont en forte baisse.

L'Agence française anti-corruption (AFA) perdrait près d'un cinquième de son budget par rapport à 2025, alors même que son activité ne cesse de se développer. De même, **Tracfin**, qui est le service de renseignement chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière et de la lutte contre la fraude aux finances publiques, perd près de 10 % de ses crédits.

Par ailleurs, le rapporteur spécial déplore le rejet de l'offre des opérateurs mutualistes historiques pour l'application de la réforme de la protection sociale complémentaire aux 135 000 agents des ministères économiques et financiers au profit de celle d'un acteur 100 % numérique, ALAN, dépourvu de réseau de soins, faisant craindre une dégradation de l'accompagnement social des agents.

Le rapporteur spécial déplore l'insuffisance des moyens supplémentaires accordés à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Entre 1990 et 2025, la douane a perdu un quart de ses effectifs, passant de 22 000 à 16 500 agents.

(1) Décret d'annulation n° 2025-374 du 25 avril 2025.

(2) Enquêtes annuelles de l'Observatoire interne des ministères économiques et financiers – février 2025.

(3) Conseil d'État, décision n° 497840 du 29 janvier 2025.

Les flux de marchandises contrôlés suivent pourtant une trajectoire exponentielle, avec une multiplication par cinq des déclarations traitées par la douane entre 2019 et 2023. Les flux illégaux connaissent la même dynamique qu'il s'agisse du tabac, des contrefaçons ou des stupéfiants, qui transitent à 80 % par les flux de marchandises et pour lesquels la douane est responsable des deux tiers des saisies. **La situation est plus problématique encore s'agissant du contrôle des flux légaux et illégaux transitant par les départements, régions et collectivités d'outre-mer (DROM-COM).** La douane ne dispose ainsi même plus de moyens aéromaritimes pour assurer ses missions en Polynésie française, à La Réunion et à Mayotte.

Le rapporteur spécial s'interroge enfin sur la pertinence des transferts de taxes de la DGDDI vers la DGFIP initiés depuis 2019. La loi de finances pour 2025 a décidé un report du transfert de la TICPE et du maintien à terme des contrôles des produits par la douane qui seule dispose des compétences nécessaires aux enquêtes de flagrance dans les entrepôts et sur les carburants. Il y a lieu de ce fait de s'interroger sur la pertinence des transferts déjà réalisés, pour lesquels les contrôles des produits sont tout aussi importants.

DONNÉES CLÉS

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (*)**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026
Programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	8 183,5	8 299,8	+ 1,4 %	8 137,5	8 229,9	+ 1,1 %
Programme 218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i>	979,7	1 047,3	+ 6,9 %	964,3	998,9	+ 3,6 %
Programme 302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	1 789,5	1 839,6	+ 2,8 %	1 757,5	1 820,9	+ 3,6 %
Total mission	10 952,7	11 186,7	+ 2,1 %	10 859,3	11 049,7	+ 1,7 %

(*) Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026.

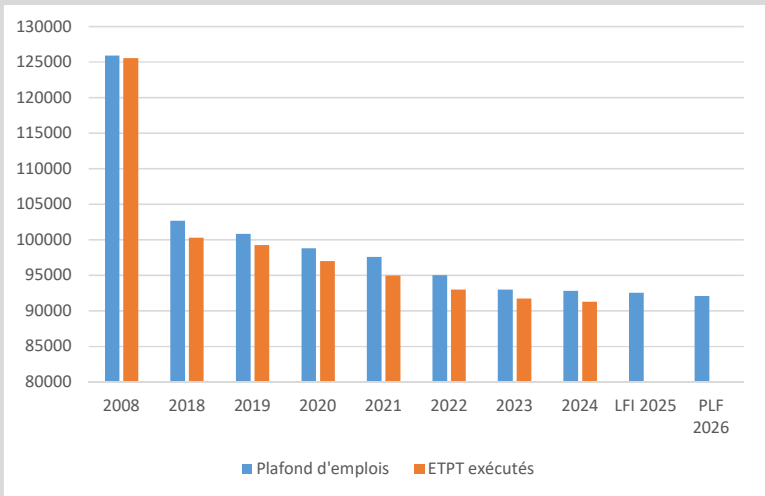
**ÉVOLUTION DU SCHEMA ET DES PLAFONDS D'EMPLOIS
DEMANDÉS EN 2026 PAR RAPPORT À 2025**

(en ETP et ETPT)

	Schéma d'emplois en 2026	Évolution du plafond d'emplois en 2026 par rapport à 2025	Plafond d'emplois en 2026
156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	– 550	– 447	92 115
218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i>	– 26	– 10	5 028
302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	+ 18	– 54	16 475
Total mission	– 558	– 511	113 618

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP DEPUIS 2008



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires.

INTRODUCTION

● La mission *Gestion des finances publiques* porte les politiques publiques relatives au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'État, des fonctions de conseil, de contrôle et d'animation de politiques ministérielles et interministérielles, ainsi que les activités douanières :

– le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques, à la tenue des comptes publics et à la conduite de la politique fiscale ;

– le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* concentre les crédits du secrétariat général des ministères économiques et financiers (SG MEF), des cabinets ministériels ainsi que de diverses directions et agences qui leur sont rattachées ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe l'ensemble des moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

● Les crédits de la mission s'élèveraient en 2026 à **11,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **11 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, traduisant une augmentation de 122 millions d'euros (+ 2,1 %) pour les AE et une augmentation de 190 millions d'euros (+ 1,8 %) pour les CP par rapport à 2025.

Cette évolution est toutefois à mettre en perspective au regard de la hausse de 4 points du versement au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, qui conduit à une augmentation de 133,6 millions d'euros des crédits demandés pour la mission. Les dépenses de titre 2, qui s'élèvent à 8,8 milliards d'euros en AE et en CP, représentent en effet 80 % de ses crédits. La quasi-intégralité de la hausse des crédits est neutralisée par cette seule mesure.

Ces crédits doivent en outre permettre un rattrapage de certaines dépenses reportées du fait des annulations des années précédentes. Le « rabot » de 112,2 millions d'euros qui avait été appliqué à la mission en cours d'examen du PLF 2025 a en effet réduit les crédits ouverts en LFI par rapport à la trajectoire initialement prévue. La mission *Gestion des finances publiques* a ensuite supporté **en cours d'exercice 2025 pour 44,5 millions d'euros d'annulations** ⁽¹⁾, réparties sur le programme 156 (– 28,6 millions d'euros annulés), le programme 218 (– 8 millions d'euros) et le programme 302 (– 7,8 millions d'euros).

(1) Décret d'annulation n° 2025-374 du 25 avril 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* (*)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	PLF 2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026	PLF 2025	LFI 2025	PLF 2026	Évolution 2025-2026
Programme 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	8 255,5	8 183,5	8 299,8	+ 1,4 %	8 209,5	8 137,5	8 229,9	+ 1,1 %
Programme 218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i>	999,3	979,7	1 047,3	+ 6,9 %	983,8	964,3	998,9	+ 3,6 %
Programme 302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	1 810,2	1 789,5	1 839,6	+ 2,8 %	1 778,2	1 757,5	1 820,9	+ 3,6 %
Total mission	11 064,9	10 952,7	11 186,7	+ 2,1 %	10 971,5	10 859,3	11 049,7	+ 1,8 %

(*) Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

● Les **plafonds d'emplois** proposés pour 2026 s'élèvent respectivement à 92 115, 5 028 et 16 475 ETPT sur les trois programmes. Il s'agit d'une réduction globale de 511 ETPT en 2026, après une érosion de 149 ETPT en 2025. Le **schéma d'emplois** de la mission aggrave sa trajectoire négative avec – 558 ETP, après la forte baisse de – 515 ETP prévue par la LFI pour 2025.

ÉVOLUTION DU SCHÉMA ET DES PLAFONDS D'EMPLOIS DEMANDÉS

(en ETP et ETPT)

	Schéma d'emplois en 2026	Évolution du plafond d'emplois en 2026 par rapport à 2025	Plafond d'emplois en 2026
156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	– 550	– 447	92 115
218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i>	– 26	– 10	5 028
302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	+ 18	– 54	16 475
Total mission	– 558	– 511	113 618

Source : projet annuel de performances pour 2026.

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

Le **programme 156** retrace les crédits de la DGFIP. Il regroupe les moyens dévolus aux opérations de recettes (assiette, recouvrement, contrôle) de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques, à la tenue des comptes publics et à la conduite de la politique fiscale du Gouvernement.

Les demandes de crédits pour la DGFIP s'élèvent à **8,3 milliards d'euros en AE et à 8,2 milliards d'euros en CP** en 2026, respectivement en hausse de + 1,4 % et de + 1,1 % par rapport aux crédits ouverts en 2025. Dans la mesure où ce programme réunit 74,5 % des crédits de la mission, sa progression représente 48,5 % de la hausse de celle-ci.

La **progression des AE de 116,3 millions d'euros (+ 1,4 %) et des CP de 92,4 millions d'euros (+ 1,1 %)** résulte principalement de la forte revalorisation du taux du CAS *Pensions* (+ 76,3 millions d'euros en AE et CP), ainsi que du financement de la nouvelle protection sociale complémentaire qui s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2026 (+ 47,3 millions d'euros en AE et CP).

Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** de la DGFIP en CP sont également en hausse en 2026, avec respectivement 1 095 millions d'euros (+ 5,36 %) et 171 millions d'euros (+ 14,2 %). Cette progression résulte essentiellement de la hausse des dépenses informatiques, qui doivent permettre de rattraper le retard pris dans la résorption de la dette technique de la direction (+ 31 millions d'euros) du fait des annulations de crédits des années précédentes. Elle financerait également un projet de nouveau centre de données, ou *datacenter*, (+ 100 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP).

**ÉVOLUTION EN 2026 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL^(*)**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	Part des crédits
01 – Fiscalité des grandes entreprises	132,3	128	– 3,2 %	137,8	137,4	– 0,3 %	1,7 %
02 – Fiscalité des PME	1 666,8	1 634,5	– 1,9 %	1 672,5	1 638,5	– 2 %	19,9 %
03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 073	2 055,6	– 0,84 %	2 071,1	2 057,1	– 0,7 %	25,0 %
05 – Gestion financière de l'État hors fiscalité	910,7	947,3	+ 4,0 %	910,7	947,9	+ 4,1 %	11,5 %
06 – Gestion des pensions	95,4	91,2	– 4,5 %	95,2	91	– 4,4 %	1,1 %
07 – Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 336	1 330,7	– 0,4 %	1 336,7	1 330,2	– 0,5 %	16,2 %
08 – Gestion des fonds déposés	60,9	58	– 4,8 %	60,7	58,1	– 4,4 %	0,7 %
09 – Soutien	1 886,3	2 032,8	+ 7,8 %	1 830,7	1 948	+ 6,4 %	23,7 %
10 – Élaboration de la législation fiscale	22,1	21,8	– 1,5 %	22,1	21,8	– 1,5 %	0,3 %
156 – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 183,5	8 299,8	+ 1,4 %	8 137,5	8 229,9	+ 1,1 %	100 %

^(*) Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026.

A. LA POURSUITE D'UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS MALGRÉ LA GRAVE CRISE DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUE CONNAÎT LA DGFIP

1. En contradiction avec son cadre d'objectifs, la DGFIP poursuivrait la politique qui lui a fait perdre un tiers de ses effectifs en 15 ans

• Les crédits de personnel du titre 2 représenteraient **6,97 milliards d'euros, soit 85 % des crédits du programme 156**, dont 2,1 milliards d'euros pour le CAS *Pensions* et 4,8 milliards d'euros pour les rémunérations et les prestations sociales. Leur hausse de 15,7 millions d'euros est liée à l'augmentation de 4 points du taux du CAS *Pensions* (+ 76,3 millions d'euros). Hors CAS *Pensions*, les dépenses de titre 2 sont en effet en baisse de 60,7 millions d'euros. Par rapport à la prévision d'exécution 2025, elles comprennent notamment l'incidence nette du schéma d'emplois négatif de – 550 ETP (– 23,2 millions d'euros) et du financement de la nouvelle protection sociale complémentaire (+ 47,3 millions d'euros).

● **Les effectifs du programme 156 régresseraient de 550 ETP en 2026**, avec un plafond de 92 115 emplois contre un objectif de 92 640 initialement arbitré dans le cadre d’objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP pour la période 2023-2027. Comme en 2025, cette baisse **porte sur les services départementaux de la DGFIP** (– 544 ETP contre – 730 ETP en 2025), partiellement compensée par un schéma d’emplois positif pour l’administration centrale et les services hors réseau. La direction bénéficie par ailleurs du transfert de 118 ETPT au titre de la poursuite du déploiement des centres de gestion financière.

Ce schéma d’emplois négatif poursuit la réduction des effectifs de la DGFIP qui est passée de près de 126 000 agents en 2008 à 92 115 au PLF 2026, soit une réduction d’un tiers en 17 ans. Le recul des effectifs de la DGFIP est par ailleurs **aggravé par la tendance à la sous-exécution systématique des schémas d’emplois votés**.

PROGRAMME 156 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT et en ETP)

	2008	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026
Plafond d’emplois	125 949	102 678	100 816	98 893	97 358	95 039	93 597	92 822	92 562	92 115
ETPT exécutés	125 541	101 394	99 257	96 991	95 221	93 025	91 797	91 313	/	/
Schéma d’emplois voté	– 2 385	– 1 600	– 2 130	– 1 500	– 1 800	– 1 506	– 850	– 200	– 550	– 550
Schéma d’emplois exécuté	– 2 699	– 2 038	– 2 203	– 1 860	– 1 778	– 1 515	– 1 048	– 247	/	/

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le rapporteur spécial dénonce la poursuite d’une politique austéritaire utilisant la DGFIP comme premier réservoir de suppression de postes de fonctionnaires, au mépris des engagements du COM 2023-2027. Il estime nécessaire une évaluation des effets des réformes conduites au sein de la DGFIP sur les emplois alors que 60 % des agents estiment que la DGFIP n’évolue pas dans le bon sens, soit l’un des taux les plus élevés de la fonction publique d’État ⁽¹⁾.

(1) Enquête annuelle de l’Observatoire interne des ministères économiques et financiers – édition 2025. À titre de comparaison, 67 % des agents de la fonction publique d’État estiment au contraire que leur administration évolue dans le bon sens.

2. La vague de suicides que connaît la DGFIP appelle un bilan des restructurations du réseau et à un renfort de moyens humains

À la fin octobre 2025, **18 suicides et 16 tentatives de suicide ont été recensés au sein de la DGFIP depuis le début de l'année 2025, contre 9 sur toute l'année 2024**. Un suicide et une tentative se sont déroulés dans les locaux de la DGFIP. Pour répondre à cette crise, la DGFIP a adopté un plan de prévention qui, s'il est nécessaire, ne répond pas aux causes profondes du mal-être des agents : surcharge de travail du fait des réductions massives d'effectifs, restructuration continue de la direction, management par objectifs.

a. En réponse à la vague de suicides que connaît la DGFIP, un plan d'action axé sur la réduction des risques et la prévention des passages à l'acte a été adopté

- i. La prise de conscience d'une hausse rapide des actes suicidaires au sein de la DGFIP a conduit la direction à formuler systématiquement des demandes d'enquêtes à partir de juillet 2025

Si les suicides n'ont pas encore atteint le niveau dramatique de 2012 ⁽¹⁾, marqué par les grandes restructurations au sein du réseau de la direction, **les chiffres placent la DGFIP à un niveau presque deux fois supérieur à la moyenne nationale, alors même que l'année n'est pas achevée** : 19,7 suicides pour 100 000 personnes, contre 11,3 suicides pour 100 000 pour la population générale de moins de 65 ans en 2023 ⁽²⁾. Les syndicats entendus ont par ailleurs fait valoir que toutes les tentatives n'étaient pas comptabilisées, les victimes craignant de faire connaître un passage à l'acte à leur hiérarchie. Interrogée par le rapporteur spécial, la direction a confirmé ces difficultés. Plus largement, en plus des suicides et des tentatives avérées, le nombre de *burn-out* et de cas de surmenages demeure inconnu. Les chiffres actuellement cités tendent donc à sous-estimer l'ampleur de la crise.

En réponse à cette situation dramatique, la DGFIP a mis en place, avec les représentants du personnel siégeant en formation spécialisée (FS) du comité social d'administration de réseau (CSAR), un **groupe de travail dédié dont la première réunion s'est tenue le mercredi 9 juillet**. Ce groupe associe les représentants du personnel, un médecin spécialisé et les acteurs médico-sociaux des ministères économiques et financiers, pour analyser la situation et poursuivre la concertation sur la prévention des actes suicidaires.

Lors de cette première réunion, la direction a décidé de **proposer systématiquement la mise en place d'une enquête** aux représentants du personnel siégeant en formation spécialisée (FS) en cas de suicide ou de tentative, **que l'acte ait eu lieu sur le lieu de travail ou en dehors**. Ce droit d'enquête est une

(1) En 2012, la DGFIP avait connu 42 suicides et 19 tentatives. Toutefois, elle comptait alors 114 300 agents, soit 36,7 suicides pour 100 000 personnes, et le taux de suicide dans la population était plus élevé, avec 15,3 suicides pour 100 000 individus. La différence de taux par rapport à la population générale conserve donc les mêmes proportions dramatiques en année pleine.

(2) Santé publique France, Bulletin épidémiologique du 8 juillet 2025.

prérogative de la formation spécialisée ⁽¹⁾ locale. Il est exercé par une délégation *ad hoc* composée du président de la formation spécialisée ou de son représentant, et d'un représentant du personnel. Le médecin du travail, l'assistant de prévention et l'inspecteur santé-sécurité au travail peuvent participer à la délégation. À ce jour, au titre de l'année 2025, cinq enquêtes ont été réalisées ou sont en cours d'instruction.

Ce faible nombre d'enquêtes tient d'abord au fait que **la DGFIP n'a pas donné de caractère rétroactif à sa décision** de proposer systématiquement une enquête à la formation spécialisée. La direction a fait valoir que ces enquêtes avaient pour but d'éclairer les représentants de la formation spécialisée sur le fonctionnement du service et du collectif de travail au moment de la réalisation des faits. Dès lors, une enquête réalisée plusieurs mois après la survenance d'un événement grave n'aurait, selon elle, pas pu apporter les éléments attendus. Ensuite, dans deux cas, la formation spécialisée n'a pas souhaité suivre la proposition de recourir à l'enquête, à la demande de la famille dans un cas, et de l'auteur d'une tentative de suicide dans l'autre cas, l'une comme l'autre ne souhaitant pas être impliqués dans une procédure d'enquête portant sur le fonctionnement du service.

L'enquête réalisée par la DDFIP 93, pour le cas où le suicide s'est déroulé sur le lieu de travail, a abouti à la conclusion que le fonctionnement du service n'appelait pas d'alerte quant aux conditions de vie au travail, à l'ambiance de travail ou concernant les principaux indicateurs de ressources humaines (charge par agent, écrêtements, congés maladie, taux de vacance dans la moyenne, voire légèrement inférieurs). Outre le fait que chaque événement grave pris individuellement appelle une analyse particulière, les syndicats ont formulé des interrogations sur les modalités de conduite des enquêtes, et appelé au recours à un contrôle externe pour évaluer globalement les causes de cette recrudescence des passages à l'acte. Le rapporteur spécial partage ces interrogations au regard des résultats catastrophiques des enquêtes de l'Observatoire interne sur les conditions de travail à la DGFIP. **Il estime nécessaire la tenue d'un audit externe indépendant chargé de contrôler l'organisation du travail au sein de la DGFIP** dont les conclusions permettront d'identifier les facteurs internes potentiellement à l'origine de la recrudescence de suicides au sein de la direction.

(1) Article R. 253-49 du code de la fonction publique.

- ii. Un plan d'action pluriannuel 2025-2027 est en cours de préparation pour améliorer les conditions de travail et prévenir les risques suicidaires au sein de la DGFIP sans recueillir toutefois l'approbation des syndicats

Une **nouvelle réunion du groupe de travail s'est tenue le 5 septembre 2025**. Les données chiffrées relatives aux cas de suicides au sein de la population des agents de la DGFIP depuis 2012 ainsi qu'un bilan des enquêtes menées sur les événements graves intervenus en 2025 y ont été présentés. Une première proposition de plan d'action pluriannuel 2025-2027 visant à améliorer les conditions de travail et prévenir les risques suicidaires au sein de la DGFIP a en outre été présentée aux représentants du personnel. Elle prévoit notamment :

- Un premier axe visant à « **mieux connaître les conditions de vie au travail et les risques** » en augmentant la formation des encadrants et en enrichissant les mesures de prévention ;

- Un second axe visant à « **réduire les risques psychosociaux et prévenir les risques suicidaires** » en améliorant la formation aux premiers secours en santé mentale et en assurant une information accessible à tous sur ces questions. La direction fixe aussi comme objectif prioritaire de mieux suivre l'état de santé mentale et physique des personnels par des visites obligatoires et la possibilité de demander un rendez-vous spontané à la médecine de prévention ;

- Un troisième axe visant à « **accompagner les agents confrontés à une situation difficile ou à un événement grave** » qui prévoit d'autres mesures préventives, notamment l'organisation d'un rendez-vous périodique de veille sociale dans les directions régionales et départementales de la DDFIP afin de remonter des situations individuelles et collectives à la médecine du travail et au chef de service RH.

Les syndicats auditionnés n'ont pas formulé d'opposition de principe aux propositions présentées par la direction. En revanche, ils ont unanimement constaté leur insuffisance et dénoncé une approche individualisée et locale, qui ne répond pas aux causes structurelles du mal-être des agents. Une **troisième réunion du groupe de travail** est programmée et devrait permettre de finaliser le projet de plan d'action dédié à l'amélioration des conditions de travail et la prévention du risque suicidaire, dans la perspective d'une diffusion auprès de l'ensemble des agents à l'automne.

Avant que la crise n'ait été identifiée, la DGFIP avait en outre diffusé, en janvier 2025, une fiche réflexe à l'ensemble des directions territoriales, détaillant la procédure en cas de survenance d'un événement grave. En mars, un nouveau Plan Santé-Sécurité au Travail (SST) 2025-2026 avait également été déployé en vue d'améliorer les conditions de travail et d'agir sur l'organisation de travail pour prévenir les risques professionnels.

b. La crise que connaît la DGFIP trouve ses racines dans la dégradation profonde des conditions de travail des agents depuis 2012

• Si les causes des passages à l'acte sont toujours multifactorielles, la suppression d'un tiers des effectifs de la direction en 15 ans et les réformes profondes qu'elle a dû conduire pour s'adapter à ces coupes ont indubitablement conduit à un accroissement considérable du mal-être des agents.

Les syndicats auditionnés ont ainsi fait valoir l'effet de plusieurs facteurs :

– la **destruction des collectifs de travail**, du fait de l'individualisation des tâches et des carrières ;

– le développement du recours à un **management par objectifs standardisés** associé aux mauvaises pratiques de chefs d'équipes recrutés sur leurs compétences académiques plutôt que managériales. Les syndicats ont également dénoncé une diminution drastique du volume des équipes RH locales, devenues joignables uniquement par messagerie e-mail ;

– les **réorganisations et les restructurations** géographiques continues du réseau avec le déploiement du nouveau réseau de proximité (NRP), ainsi que les changements fréquents d'outils numériques ;

– la **réduction drastique des effectifs** qui a conduit à un accroissement considérable de la charge de travail par agent, alors même que les missions de la DGFIP se développaient (reprise du recouvrement des taxes douanières, augmentation du nombre d'entreprises et de foyers fiscaux...) ;

Le constat des conséquences dramatiques de ces évolutions de la DGFIP sur les conditions de travail des agents n'est par ailleurs pas nouveau. Les études internes de la direction constatent année après année un mal-être persistant des agents. En 2025, 33 % des agents des ministères économiques et financiers décrivent leur état d'esprit comme désabusé (10 % dans la fonction publique d'État – FPE) et 30 % fatigué (20 % dans la FPE), tandis que seulement 5 % s'estiment heureux (14 % dans la FPE). **La DGFIP se démarque ainsi parmi les administrations d'État comme l'une de celles où le mal-être au travail est le plus élevé, en lien avec une charge de travail et un niveau de stress anormalement hauts.** En effet, seuls 54 % des agents de la DGFIP se déclarent satisfaits de leur charge de travail, contre 72 % ailleurs dans la fonction publique d'État, et un fonctionnaire des finances publiques sur trois juge son niveau de stress très élevé⁽¹⁾. Si les données de l'Observatoire interne 2025 sont légèrement meilleures qu'en 2024, elles demeurent bien en deçà de la moyenne des administrations centrales.

(1) Enquêtes annuelles de l'Observatoire interne des ministères économiques et financiers – édition 2025.

Un autre indicateur de l'impact des restructurations qu'a connues la DGFIP dans la dernière décennie sur le mal-être des agents est la répartition des suicides par services et catégorie hiérarchique. La catégorie A + est ainsi la moins concernée par les décès par passage à l'acte, tandis que la catégorie B est la plus représentée. Ces événements ont surtout touché des agents affectés au sein des services de gestion comptable et des services des impôts des particuliers, ces structures ayant été particulièrement touchées par les réorganisations dans le cadre du nouveau réseau de proximité (NRP) ces dernières années.

Par conséquent, les mesures prises par la direction ne répondent pas aux causes profondes de la dégradation des conditions de travail, qui sont structurelles. Si le travail de prévention et de repérage des situations à risque au sein des services est nécessaire, il n'apporte pas de réponse aux difficultés liées aux réformes réalisées depuis 2008. Le rapporteur spécial rejoint les syndicats quant à l'insuffisance d'une approche individualisée, au niveau local, quand la crise appelle une réaction d'ensemble qui prenne au sérieux la question des conditions de travail.

Le rapporteur spécial appelle par conséquent à une remise à plat de l'organisation du travail au sein de la DGFIP, en faisant notamment un bilan des conséquences de la restructuration du réseau de la DGFIP dans la dernière décennie sur les services, associée à un **renfort de moyens humains et matériels** pour mettre un terme à la crise que connaît la direction.

3. Les gains de productivité attendus du *datamining* et de l'IA, qui justifient les suppressions de postes au sein de la DGFIP, peinent encore à se concrétiser

● Dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, la DGFIP recourt aux **méthodes d'analyse des données de masse mettant en œuvre des techniques statistiques ou d'apprentissage automatique (*datamining*, intelligence artificielle) pour améliorer le ciblage des opérations de contrôle.**

Le développement de la programmation par l'intelligence artificielle et le *datamining* ont vocation à renforcer, par un meilleur ciblage, la capacité de la DGFIP à détecter et recouvrer les montants éludés. **Ces contrôles ont permis de rappeler 2,5 milliards d'euros de droits et pénalités en 2024**, contre 1,2 milliard d'euros en 2021. Les productions issues du bureau en charge des travaux d'IA représentent plus de 50 % des contrôles fiscaux externes locaux depuis 2022, conformément à la cible prévue par le PAP.

Auditionnés par le rapporteur spécial sur ce point, les syndicats de la DGFIP ont souligné que, si le *datamining* et l'IA peuvent être des outils utiles pour renforcer le ciblage des contrôles, les retours des équipes de programmation et de contrôle font apparaître que **leur systématisation n'offre pas de gains d'efficacité observables**. Le *datamining* constituerait notamment un moyen de masquer les pertes d'informations résultant de la réorganisation des services de gestion en local.

Le constat d'une surestimation des gains attendus de l'IA est confirmé par la Cour des comptes dans son rapport *L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances* publié en octobre 2024. Sur les quatre systèmes d'IA dont les données ont été transmises à la Cour, les économies réalisées en 2022 étaient estimées à 20,4 millions d'euros sur une cible de 36 millions d'euros, soit une cible atteinte à 56 %. La Cour relève les mêmes difficultés s'agissant des gains de recettes fiscales au titre du projet *Foncier Innovant* avec des hypothèses de gains estimés à 130 millions d'euros à l'horizon 2022 pour 11,1 millions d'euros constatés. Elle note par ailleurs des hypothèses de coûts humains largement surévaluées dans les scénarios comparatifs avancés par la DGFIP pour évaluer les effets budgétaires des systèmes d'IA. À titre d'exemple, le coût moyen des ETP économisés en lien avec le programme « Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR) était estimé à 79 400 euros annuels lors de la présentation du projet, tandis que le coût constaté était de 36 000 euros en 2022. Ces gains d'efficacité, largement fictifs, sont ensuite invoqués par la DGFIP pour justifier ses suppressions d'emplois.

● La Cour des comptes pointe également les **conséquences de l'IA sur les missions confiées aux agents et sur leur cadence de travail** en l'absence de travail d'intégration en dialogue avec les équipes (multiplication de tâches répétitives telles que la relecture des propositions de la machine...). Ce travail apparaît inexistant à la DGFIP, où le dialogue social est plus largement considéré largement insuffisant par les syndicats. Ce constat est confirmé par la Cour qui relève que « *les conséquences des systèmes d'IA sur la trajectoire d'emplois, le positionnement des agents et leur charge de travail font très rarement l'objet d'une concertation avec les agents et les organisations syndicales.* » ⁽¹⁾. La conséquence est que **85 % des agents n'étaient pas satisfaits du recours à l'IA en 2023 et considéraient que « les systèmes d'IA employés actuellement ne conduisent pas à une valeur ajoutée plus forte que les systèmes qu'ils remplacent »** ⁽²⁾.

(1) *L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances*, p. 34, Cour des comptes, octobre 2024.

(2) Enquête de satisfaction sur l'usage des SIA, réalisée auprès de 7 800 agents de la DGFIP par le syndicat Solidaires.

Le rapporteur spécial dénonce par conséquent une instrumentalisation de gains d'efficacité fictifs, afin de justifier des suppressions de moyens humains au détriment de la bonne conduite des missions de la DGFIP et des conditions de travail des agents. La bonne intégration de l'IA et du *datamining* aux missions des agents ne pourra intervenir qu'après une **évaluation approfondie**, conduite en concertation avec les syndicats et les services, des conditions dans lesquelles elle peut être réellement efficace.

4. Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics suscite l'inquiétude des services

a. L'extension de la responsabilité des gestionnaires publics, notamment du fait de la jurisprudence de la Cour des comptes, suscite l'inquiétude des agents

• **L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 instaure un nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics**, naturellement dans le but annoncé d'améliorer le contrôle de l'utilisation des deniers publics. Les organisations syndicales de la DGFIP auditionnées par le rapporteur spécial ont cependant formulé des réserves importantes vis-à-vis de ce nouveau régime.

Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics instaure un régime de responsabilité commun à l'ensemble des gestionnaires publics, relevant de la nouvelle chambre du contentieux de la Cour des comptes. L'ancien régime faisait l'objet de plusieurs critiques :

– les **ordonnateurs publics** ⁽¹⁾ étaient soumis depuis 1948 à un régime particulier de sanctions financières en cas de manquements aux règles d'exécution des dépenses et des recettes publiques devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Les amendes étaient rares et les arrêts très peu nombreux.

– les **comptables publics** ⁽²⁾ étaient soumis à un régime de responsabilité sans faute devant les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). En cas d'erreur ayant entraîné une perte pour les finances publiques, ils devaient rembourser les deniers publics sur leurs fonds personnels. Ils bénéficiaient en contrepartie d'un régime d'indemnité et d'assurance favorable. Dans les faits, le ministre délivrait par ailleurs souvent une remise gracieuse qui dispensait le comptable du remboursement. **Les comptables publics sont dans la quasi-totalité des cas des agents de la DGFIP, et ce dans toute la fonction publique hospitalière, locale et centrale.**

.../..

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les comptables publics et les ordonnateurs sont soumis à un **régime unique**. Ils peuvent faire l'objet de **sanctions financières** devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, l'infraction centrale visant les seules fautes graves de gestion à l'origine d'un préjudice financier pour la collectivité publique ⁽³⁾. Ces amendes ne sont plus assurables et ne peuvent plus faire l'objet de remise de la part du ministre.

La qualification de la notion de «faute grave» et de «préjudice financier significatif» consacrée dans les textes semble tout d'abord avoir vocation à être interprétée de façon de plus en plus extensive par la Cour des comptes. D'une part, un arrêt du 13 mai 2025 ⁽⁴⁾ de la Cour des comptes a étendu la possibilité de sanctions à des cas où la collectivité n'aurait pas été considérée comme subissant un préjudice financier sous l'ancien régime de responsabilité des comptes publics. D'autre part, le Premier Président de la Cour des comptes aurait annoncé à l'occasion d'un groupe de travail du 4 février 2025 une évolution des conditions de mise en responsabilité, jugées trop restrictives, d'ici 3 ou 4 ans après le traitement des stocks de procédures ⁽⁵⁾.

Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) est ensuite applicable à **l'ensemble des gestionnaires publics**, c'est-à-dire à l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense ou de la recette, y compris **des ordonnateurs de faibles niveaux hiérarchiques** dont la responsabilité n'était pas mise en jeu avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2022. Une secrétaire de mairie d'une petite commune a ainsi pu être condamnée pour défaut de déclaration de sinistres à un assureur ⁽⁶⁾. Si le régime de responsabilité prévoit des cas d'exonérations en cas d'instruction hiérarchique ou d'ordres écrits ⁽⁷⁾, il conduit, lorsque les agents sont correctement informés, à une logique de surprotection des gestionnaires. La demande systématique d'ordres écrits pour se protéger ralentit alors d'autant la chaîne du recouvrement et de la dépense.

(1) Les ordonnateurs décident d'une dépense ou de prélever une recette (maire, ministre, chef d'établissement, chef de service dans une administration...). Les élus locaux et les membres du gouvernement ne peuvent pas voir leur responsabilité engagée dans la plupart des cas.

(2) Les comptables publics reçoivent matériellement l'argent ou le décaissent et surveillent la légalité des ordres données par les ordonnateurs.

(3) Articles L. 131-9 et suivants du Code des juridictions financières.

(4) Cour des comptes, 13 mai 2025, Commune d'Éguilles, n° S-2025-0647. Un comptable ayant effectué par erreur des sur-paiements au cours de l'exécution d'un marché, qui furent corrigés au moment du décompte, fut néanmoins condamné par la Cour. Le préjudice financier causé à la collectivité avait déjà été réparé, et n'existait donc plus au moment où le juge statuait. Toutefois, s'agissant d'un régime désormais répressif, le juge a apprécié le préjudice au jour où l'infraction a été commise pour déterminer la sanction prononcée.

(5) RGP : deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme : tout reste à faire à la DGFIP, Solidaires, 5 février 2025 <https://solidairesfinancespubliques.org/vie-des-services/gestion-publique/6638-rgp-deux-ans-apres-lentree-en-vigueur-de-la-reforme-tout-reste-a-faire-a-la-dgfi.html>

(6) Cour des comptes, 10 octobre 2024, Commune de Felleries. n° S-2024-1311.

(7) Articles L. 131-5 et suivants du Code des juridictions financières.

Les organisations syndicales dénoncent en outre le fait que la DGFIP se serait **insuffisamment préparée** à la réforme, conduisant, notamment, à « *un manque d'accompagnement des agents* »⁽¹⁾. Alors que les cadres A ont été informés des modalités de la réforme en amont, il semblerait que beaucoup de cadres B et C n'aient pas bénéficié de formations à cet égard. Selon les témoignages recueillis par les organisations syndicales, certains se seraient vu indiquer par leurs directeurs que « *rien ne changeait* ».

b. Les gestionnaires publics, faute de protection fonctionnelle en l'état du droit, supportent les coûts de procédure avec un soutien variable de leur administration

• **La protection fonctionnelle est un droit pour les agents publics poursuivis.** La collectivité publique est ainsi tenue d'accorder sa protection à l'agent public faisant l'objet de **poursuites civiles** (articles L.134-2 et L. 134-3 du CGFP), **pénales** (article L. 134-4 du CGFP), ou d'atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne (article L. 134-5 du CGFP) sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

Par une note du 2 avril 2024, la Secrétaire générale du Gouvernement (SGG) a indiqué que les dispositions du CGFP ne conféraient pas aux agents mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, n'étant **ni poursuivis devant une juridiction pénale ou civile, ni victimes d'attaques**, un droit à bénéficier de la protection fonctionnelle. La note précise qu'**une demande d'octroi de la protection fonctionnelle devant les juridictions financières « doit légalement être refusée au motif que ce cas de figure n'est pas prévu par les dispositions légales ni couvert par le principe général du droit reconnu par le Conseil d'État »**. Cette interprétation a été confirmée par le Conseil d'État par un arrêt n° 497840 du 29 janvier 2025. Les administrations sont toutefois **invitées à mobiliser des ressources internes** (conseils juridiques, fourniture d'informations, recherches dans les archives papier ou numériques, préparation aux auditions, etc.) pour prêter assistance à un agent mis en cause devant la Cour des comptes, **si sa défense rejoint l'intérêt du service**.

Cette absence d'accès à la protection fonctionnelle, au profit d'un simple soutien administratif, suscite de vives **critiques de la part des syndicats**. Dans certaines hypothèses⁽²⁾, les faits justifiant l'ouverture de poursuites devant les juridictions financières mettent **moins en cause un comportement personnel fautif que des dysfonctionnements d'ordre collectif et organisationnel**. L'octroi de la protection fonctionnelle prendrait alors tout son sens.

(1) RGP : deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme : tout reste à faire à la DGFIP, Solidaires, 5 février 2025 <https://solidairesfinancespubliques.org/vie-des-services/gestion-publique/6638-rgp-deux-ans-apres-lentree-en-vigueur-de-la-reforme-tout-reste-a-faire-a-la-dgfp.html>.

(2) Cour des comptes, 24 juin 2025, Communauté de communes de Marana-Golo (Haute-Corse), n° S-2025-0910 s'agissant d'une affaire où l'ensemble de l'organisation du recouvrement était en cause.

Par ailleurs, l'accompagnement des agents est aujourd'hui inégal, puisque la mobilisation de ressources internes au profit de la défense du mis en cause relève d'une **simple faculté pour la collectivité publique**. À la DGFIP, contrairement à la fonction publique hospitalière et locale, un service a été mis en place, la *Mission Responsabilité, Doctrine et Contrôle Interne Comptables* (MRDCIC), doté de trois agents actuellement. Il n'assure toutefois qu'un appui juridique, sans pouvoir représenter l'agent lors de l'audition par le magistrat instructeur ou lors de l'audience publique. Or, s'agissant de contentieux très techniques et aux lourdes conséquences financières et psychologiques, les agents préfèrent souvent bénéficier de la représentation par un avocat spécialisé. Par ailleurs, le recours à un avocat est obligatoire au niveau de la cassation.

Sur le fond, le rapporteur spécial émet les plus grandes réserves sur cette réforme, inscrite dans le projet de transformation du service public Action publique 2022. Concernant la DGFIP, ce programme de « modernisation » a combiné la réforme *Responsabilité des gestionnaires publics*, la destruction de milliers de postes et la mise en place, depuis 2020, du *nouveau réseau de proximité des finances publiques* (NRP). La diminution des postes d'agents fonctionnaires des services fiscaux et de gestion locale, le bouleversement et la raréfaction des relations entre comptable et ordonnateur résultant du NRP, ont permis de promouvoir une prétendue simplification des procédures, de causer, et de « justifier » en même temps, l'allègement des contrôles *a priori* au nom du culte de la « performance » (la mesure des résultats *a posteriori*) et une rationalisation alléguée de la chaîne financière (dématérialisation, automatisation et ciblage des contrôles, « simplification » pour les petites dépenses...). L'objectif était de « *faire du contrôle interne un outil au service du management permettant d'améliorer les procédures et les modes de gestion et de renforcer la fonction d'analyse financière* ».

Le résultat paradoxal est, outre l'inquiétude des agents citée plus haut, qu'il s'agisse des agents de la DGFIP à tous les niveaux ou, par exemple des ordonnateurs hospitaliers, un enkystement de toutes les procédures. Les agents, cherchant à se protéger, multiplient les documents de consigne ou confirmation. **Le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur ces éléments tout à fait fondamentaux quant aux missions de conseil, de contrôle et de manipulation des fonds publics qui sont celles de la DGFIP.**

Dans la mesure où cette réforme est aujourd'hui en application, **le rapporteur spécial souligne les inquiétudes qu'elle suscite chez les agents de la DGFIP. Il rejoint par conséquent la directrice générale des finances publiques sur la nécessité d'une extension rapide de la protection fonctionnelle des agents dès qu'un texte adapté le permettra.** Il appelle en outre à la vigilance quant au risque d'une interprétation extensive des conditions d'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics par la Cour des comptes dont les premiers arrêts ont suscité des interrogations chez les agents et la direction.

B. LA TRANSFORMATION DU RÉSEAU COMPTABLE ET FISCAL DE LA DGFIP SUSCITE DES RÉSERVES ALORS QUE LA MODERNISATION DE L'INFRASTRUCTURE INFORMATIQUE PREND DU RETARD

1. La hausse des crédits de fonctionnement et d'investissement doit permettre de rattraper le retard pris dans la résorption de la dette informatique du ministère

Les dotations de fonctionnement de la DGFIP seraient en hausse en 2026 en CP, avec 1 095 millions d'euros (+ 5,4 %) et stationnaires en AE avec 1 098 millions d'euros (+ 0,6 %). La hausse des CP résulte essentiellement de la progression des dépenses de fonctionnement informatique (+ 31 millions d'euros) destinée à poursuivre la résorption de la dette technique de la direction, retardée par les baisses de crédits des exercices précédents. La hausse résulte également d'une augmentation des enveloppes dédiées au fonctionnement courant des services, notamment la participation de la DGFIP au fonctionnement du réseau France services (+ 5,7 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement de la DGFIP seraient également en nette hausse en 2026 avec 171 millions d'euros demandés en CP (+ 14,2 %) et 236,7 en AE (+ 66,3 %), exclusivement du fait de la création d'un nouveau centre de données, ou *datacenter*.

a. Le rattrapage de la dette technique de la DGFIP est retardé par les coupes budgétaires de 2025 et par l'échec majeur de projets externalisés à des cabinets privés

La trajectoire financière de la DGFIP, arrêtée dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2023-2027, prévoyait un **niveau d'investissement et d'accompagnement significatif, en particulier en matière informatique**. L'objectif était de poursuivre la résorption de l'importante dette technique de la direction en mettant à niveau les différents systèmes d'information de la DGFIP.

Ces moyens nouveaux devaient également permettre le financement des grands projets informatiques déjà lancés (facturation électronique, Ficoba3, GMBI, NARA, PILAT, RSP PART, URF) ou dont le lancement était prévu à partir de 2025. Il s'agit notamment de la modernisation des outils informatiques de publicité foncière, de la mise à disposition des collectivités locales de nouveaux services de gestion de la fiscalité locale et de la mise en place de l'imposition minimale mondiale des grandes entreprises.

Plusieurs projets informatiques ont toutefois dû étaler leur calendrier (GESTFIE, HELIOS 2, BASIL) en raison des baisses de crédits introduites par un amendement gouvernemental déposé sur le PLF 2025. La DGFIP a en effet décidé de faire porter les économies de 49,1 millions d'euros demandées à hauteur de 44 millions d'euros en AE et de 35 millions d'euros en CP sur les dépenses informatiques. Puis le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 a encore annulé

32,7 millions d’euros en AE et 28,7 millions d’euros en CP de crédits, principalement pour des dépenses informatiques. La hausse des **crédits de fonctionnement** informatiques prévue pour 2026, avec **378,5 millions d’euros en AE** (+ 8,6 %) et **374,4 millions d’euros en CP** (+ 9,1 %) vise donc essentiellement au rattrapage des effets de ces réductions. L’effet des retards est visible dans les indicateurs de performance puisque **l’indicateur de conformité technologique de la DGFIP, qui mesure la proximité de son système d’information par rapport à un état de l’art souhaitable, n’est que de 50 %**.

Les **crédits d’investissement informatique** sont également prévus en hausse pour 2026 avec **198,6 millions d’euros en AE** (+ 90,4 %) et **131,9 millions d’euros en CP** (+ 18,4 %). Cette hausse traduit l’engagement des travaux pour la création du nouveau centre de données, pour 100 millions d’euros en AE et 20 millions d’euros en CP.

Le rapporteur spécial déplore le retard considérable pris par la direction dans la résorption de sa dette technique, qui se traduit par des difficultés considérables pour les agents et pour les usagers. Il déplore en outre un **recours abusif à des cabinets privés pour la réalisation des projets informatiques. De telles pratiques aboutissent à des outils mal adaptés à la réalité des besoins des agents et des usagers, voire inutilisables, et à des dérives budgétaires importantes**. L’échec retentissant de l’outil « Gérer mes biens immobiliers » qui a coûté 1,3 milliard d’euros en pertes de recettes fiscales pour l’État ⁽¹⁾, malgré un coût cinq fois supérieur aux prévisions initiales, en fournit un exemple récent. Pour ce projet, le taux d’externalisation en termes de coût et d’effectifs mobilisés dépassait les 70 %, expliquant, selon la Cour des comptes, la défaillance du logiciel et les surcoûts considérables du projet ⁽²⁾.

BUDGET INFORMATIQUE HORS PERSONNEL (TITRE 2) DE LA DGFIP POUR 2025 ET 2026

(en millions d’euros)

Crédits	Exercice 2025 (prévision)		Exercice 2026 (prévision)	
	AE	CP	AE	CP
Total dépenses informatiques (HT2) du P 156	452,8	454,8	577,1	506,3
Dont dépenses informatiques de Titre 3	104,3	111,4	198,6	131,9
Dont dépenses informatiques de Titre 5	348,5	343,3	378,5	374,4

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) « Gérer mes biens immobiliers » – Une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l’État, *Cour des comptes*, janvier 2025.

(2) *Ibid*, p. 28-29.

b. Des projets immobiliers marqués par la construction d'un nouveau bâtiment à Mayotte après le passage de Chido et la finalisation du nouveau réseau de proximité

● L'exercice 2026 connaîtrait une **baisse des crédits de fonctionnement immobilier** de 225,7 millions d'euros en AE (– 28,2 %), l'année 2025 ayant été marquée par le renouvellement et l'engagement de neuf marchés interministériels de fourniture d'énergie, pour un montant total de 170 millions d'euros en AE. Les crédits de paiements demeureraient stables à 270,3 millions d'euros.

Les **dotations d'investissement** en matière immobilière demeureraient stables à hauteur de 36 millions d'euros (AE=CP) en 2026. Les autorisations d'engagement prévues permettraient le financement de la construction d'un nouveau bâtiment à Mayotte, en partenariat avec la DGDDI, à la suite du passage du cyclone Chido et des engagements sur des projets déjà prévus dans le cadre de tranches fonctionnelles. Les crédits couvriraient les engagements des années antérieures, tels que la construction de bâtiments et les réaménagements pour densification ou rénovation de locaux.

DOTATIONS IMMOBILIÈRES DE LA DGFIP POUR 2025 ET 2026

(en millions d'euros)

	Exercice 2025 (prévision)		Exercice 2026 (prévision)	
	AE	CP	AE	CP
Crédits de fonctionnement	314,3	270,8	225,7	270,3
Crédits d'investissement	35,7	35,7	36,0	36,0
Total	350,0	306,5	261,8	306,3

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

● Depuis 2020, la DGFIP conduit une réorganisation de ses services déconcentrés afin de proposer un **nouveau réseau de proximité (NRP)**, visant à augmenter significativement les points de contacts physiques sur le territoire (missions de « *front-office* »), tout en redéployant les implantations, afin de concentrer des tâches de gestion dans des services mutualisés (missions de « *back-office* »). Les trésoreries locales, qui assurent la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales et de leurs établissements publics, des hôpitaux et de certains offices publics de l'habitat ont donc été regroupées au sein de services de gestion comptable (SGC) plus étoffés. Bien que prévu pour 2026, le projet de NRP était déjà **opérationnel à 97,2 % du réseau cible** au 31 décembre 2023 ⁽¹⁾.

La cartographie du NRP a fait l'objet de concertations menées à l'échelle nationale et locale avec les élus et organisations syndicales, qui ont permis la signature de chartes départementales couvrant 71 % de la population et 73 % des communes. Les concertations ont rendu possibles des évolutions substantielles des projets initiaux.

(1) Rapport d'information n° 303 de la session ordinaire 2023-2024, Sénat, 2024, page 15.

Néanmoins, la concertation ne vaut pas nécessairement acceptation. **Seules 32 % des communes estiment que la nouvelle carte des implantations des services est pertinente** ⁽¹⁾. L'enquête de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) sur les relations des communes et des intercommunalités avec la DGFîP présentée en octobre 2024 évoque clairement la **perte des liens personnalisés et de la proximité entre les collectivités et les anciennes trésoreries** qui conduit à un **sentiment de « désengagement de l'État » voire « d'abandon »**.

Les usagers – et notamment les personnes âgées – subissent une dégradation de leur accès aux services de la DGFîP du fait de l'éloignement géographique. Il leur est ainsi parfois nécessaire de *« réaliser plusieurs dizaines de kilomètres afin d'obtenir un rendez-vous en présentiel, avec des horaires d'ouverture restreints »*. **Plus encore, l'enquête de l'AMF souligne que la réforme engendre une perte d'expertise et de prise en compte des spécificités territoriales**, aggravée par la rotation fréquente des agents et le manque de personnel ⁽²⁾.

**Le paiement de proximité chez les buralistes :
un palliatif coûteux aux fermetures de trésorerie de la DGFîP**

Généralisé en 2020, le **paiement de proximité permet aux usagers de régler la majorité des factures et avis de la DGFîP directement chez les buralistes**. Ce service vise à offrir une solution aux populations éloignées des options de paiements dématérialisées. Le nombre d'encaissements est de 3,16 millions de paiements (+ 37,4 % par rapport à 2022) pour un montant total de 256 millions d'euros en 2024 (+ 36,9 % par rapport à 2022), contre 2,3 millions de paiements pour un montant total de 187 millions d'euros. Ce développement s'explique par la densité de ce réseau des buralistes et leurs horaires bien plus larges que ceux de la DGFîP.

Sans surprise au vu de la contraction du réseau de la DGFîP, l'Association des maires de France rapporte que 56 % des communes souhaiteraient l'élargissement de ce dispositif afin d'augmenter le nombre de points de contact. Cependant, **ce service représente un coût élevé pour l'État : chaque paiement est facturé entre quatre et cinq euros, quel que soit le montant de la transaction, alors qu'il s'agit souvent de paiements de faible montant** (80,90 euros en moyenne en 2022) ⁽³⁾. Le coût de ce dispositif est estimé à 12,3 millions d'euros en 2023.

(1) L'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal, *Cour des comptes, 2024*, page 75.

(2) Les relations des communes et des intercommunalités avec la Direction générale des finances publiques, AMF, 2024, page 8.

(3) L'action de la direction générale des finances publiques auprès du bloc communal, *Cour des comptes, 2024*, page 38.

Ce constat contredit les affirmations de la DGFIP qui avance une augmentation des communes comptant un point de contact, même temporaire, de la DGFIP, de 1 977 en 2019 à 3 000 fin 2022, malgré la fermeture de la moitié des trésoreries locales ⁽¹⁾.

En réalité, **la fermeture des trésoreries de la DGFIP a été « compensée » par des guichets délégués qui assurent une accessibilité minimale pour les usagers, mais réduisent l'offre réelle de services pouvant leur être rendus.** Les agents présents dans les maisons France services ne sont en effet pas des techniciens de la DGFIP, et ne peuvent fournir qu'une aide générale aux démarches ou des renseignements de premier niveau ⁽²⁾.

Les usagers sont désormais renvoyés à un contact exclusivement numérique pour leurs démarches, au risque pour la DGFIP de laisser de côté une partie importante de la population, alors que 15 % des Français sont encore touchés par l'illectronisme ⁽³⁾. Dernière illustration de cette logique du « tout numérique » : la DGFIP prévoit de supprimer par défaut l'envoi papier des avis d'imposition, pour les contribuables ayant effectué leur déclaration en ligne. Cette mesure concernerait *de facto* près de 90 % des ménages, la déclaration en ligne étant obligatoire depuis 2019 pour tous les foyers, à l'exception de ceux dont la résidence principale n'est pas connectée à Internet – excluant ainsi une grande partie des personnes ne maîtrisant pas les outils numériques.

Par ailleurs, comme le note la Cour des comptes, ce calcul compte les espaces France services comme une « présence de la DGFIP ». Or cette **présence n'est que partielle**, puisque les permanences des agents des finances publiques sont « *concentrées au moment de la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu et, dans une moindre mesure, au moment de l'établissement des avis* » et en dehors de ces périodes, leur présence « **ne représente que quelques heures par an** » ⁽⁴⁾.

(1) *Ibid.*

(2) Rapport sur l'état des services publics. Un service public pour tous et toutes, vraiment ? Quand les inégalités face aux services publics dépassent la question territoriale, *Nos services publics, novembre 2025*.

(3) *Baromètre du numérique, édition 2025*.

(4) Programme France services. Évaluation, *Cour des comptes, 2024*.

2. L'unification du recouvrement fiscal au sein de la DGFIP est gelée en 2026 avec le report du transfert de la TICPE

- Le recouvrement de nombreuses taxes et impositions, aujourd'hui réalisé par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et certains opérateurs de l'État, est progressivement transféré à la DGFIP. Les opérations de transfert, engagées en 2019, se poursuivent jusqu'en 2027 avec l'objectif affiché de rationaliser les missions de la sphère fiscale et de simplifier les démarches des usagers. Une mission interministérielle nommée **mission France Recouvrement** a été créée pour piloter la réforme du recouvrement fiscal et social ⁽¹⁾.

Le tableau ci-après présente le calendrier des transferts décidés en loi de finances ou par ordonnances, ainsi que les montants en jeu au moment du transfert.

(1) Sous l'égide de la Mission France Recouvrement, la DGFIP, la DGDDI et l'ACOSS ont développé un portail unique du recouvrement des créances fiscales et sociales « PortailPro.gouv.fr ».

CALENDRIER DES TRANSFERTS DE RECOUVREMENT FISCAL À LA DGFIP

Date	Taxes déjà transférées	Montants en jeu
2019	Les taxes sur les boissons non alcooliques (BNA)	496 millions d'euros (2018)
2020	Les composantes « hors déchet » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	165 millions d'euros (2019)
2021	La composante « déchets » de la TGAP	461 millions d'euros (2019)
	La TVA assise sur les produits pétroliers	8 021 millions d'euros (2020)
	La « taxe annuelle à l'essieu » (TAE), qui remplace la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR)	175 millions d'euros (2020)
2022	Les taxes intérieures de consommation sur l'électricité (TICFE), sur le gaz naturel (TICGN) et sur les charbons, les houilles, les lignites et les coques (TICC) – renommées « accise sur les énergies »	TICFE : 2 377 millions d'euros (2021) TICGN : 2 303 millions d'euros (2021) TICC : 10 millions d'euros (2021)
	La TVA à l'importation	6 875 millions d'euros (2021)
	La taxe annuelle sur les engins maritimes de plaisance (TAEMUP), qui fusionne le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et le droit de passeport <i>La gestion et le contrôle des droits de navigations ont été transférés à la DGAMPA</i>	DAFN (hors Corse) : 42,7 millions d'euros (2021) Droit de passeport : 1,1 million d'euros (2021) DAFN et droit de passeport (Corse) : 4,8 millions d'euros (2021)
	La taxe sur les produits phytopharmaceutiques, affectée à l'ANSES	4,3 millions d'euros (2021)
	La taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière	Entre 20 et 30 millions d'euros par an
2023	Le produit des amendes douanières issues de décisions de justice	43,4 millions d'euros (2022)
2024	Les droits sur les alcools, les tabacs et la taxe « prémix »	18 400 millions d'euros (2024)
	Restes à recouvrer (RAR) des droits de navigation	5,98 millions d'euros (30 juin 2024)
	Le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens, affecté au fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)	635,4 millions d'euros (2024)
2025	Remboursement de l'accise sur les produits énergétiques hors charbon, gaz naturel et électricité (ex-TICPE et ex-TSC) des exploitants taxis, transporteurs collectifs de personnes et transporteurs de marchandises	582 millions d'euros (2022)

(*) Hors RAR amendes.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

● **Aucun transfert de taxe n'est prévu en 2026.** Le transfert de l'accise sur les produits énergétiques (ex-TICPE) de la DGDDI à la DGFIP a en effet été reporté par l'article 21 de la LFI pour 2025 selon un calendrier en deux phases. Dans un premier temps, le transfert de la gestion et du contrôle des remboursements d'accises au bénéfice des taxis et des transporteurs routiers est intervenu le 1^{er} janvier 2025. Dans un second temps, le transfert des déclarations, du contrôle et du recouvrement de l'accise interviendra à compter du 1^{er} janvier 2027.

La gestion et le contrôle des mesures de suivi et de gestion resteront de la compétence de la DGDDI, ce qui traduit une répartition des compétences entre les deux administrations, analogue à celle existant pour la TVA à l'importation.

Cependant, le rapporteur spécial estime nécessaire la mise en place d'**une évaluation préalable plus approfondie des transferts déjà réalisés avant de poursuivre les transferts restants, au regard de l'importance des montants en jeu**, la TICPE représentant 30 milliards d'euros de recettes pour les administrations publiques en 2024. L'audition des syndicats de la DGDDI a notamment fait apparaître la nécessité d'une réflexion sur la capacité de la DGFIP à mener des contrôles sur les produits. La DGFIP a confirmé le besoin d'une préparation préalable de ses services, notamment s'agissant des modalités de répartition du contrôle entre la DGFIP et la DGDDI pour l'accise sur les produits énergétiques.

Cette évaluation apparaît d'autant plus indispensable que le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme vers la DGFIP, entre 2022 et 2025, a rencontré de lourdes difficultés. La mission d'information conduite par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le sujet constatait ainsi en juin 2025 « *des dysfonctionnements graves dans la liquidation des taxes d'urbanisme* » ⁽¹⁾. Le nombre de titres de taxes d'urbanisme émis par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et la DGFIP avait diminué de 56,7 % entre 2023 et 2024, tandis que les montants associés diminuaient de 35 %, passant de 2,4 à 1,6 milliard d'euros. Les rapporteurs déploraient notamment un transfert incomplet d'agents du ministère de la transition écologique vers les services fonciers de la DGFIP, qui avait conduit au recrutement de contractuels non formés à la liquidation des taxes d'urbanisme et, ce faisant, à une perte du savoir-faire des administrations.

Les mêmes problématiques semblent se reproduire s'agissant des transferts de la DGDDI puisque, sur les 257 ETPT censés être transférés entre 2022 et 2026, seuls 27 ETP correspondent à des transferts réels d'agents douaniers détachés à la DGFIP.

(1) Rapport d'information n° 1594 relatif aux dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux et de leurs conséquences présenté par Mme Christine Pirès Beaune et M. David Amiel, commission des finances de l'Assemblée nationale, p. 111.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Le programme 218, placé sous la responsabilité du secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF), rassemble les crédits destinés aux activités d'**expertise, de régulation, de conseil et de contrôle, au soutien de l'administration centrale et à la mise en œuvre de politiques ministérielles transversales ou interministérielles.**

Il bénéficierait en 2026 de 1,05 milliard d'euros en AE (+ 6,9 %) et de 1 milliard d'euros en CP (+ 3,6 %).

ÉVOLUTION EN 2026 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	Part des crédits
02 – Expertise, audit, évaluation et contrôle	199,7	208,7	+ 4,5 %	199,1	208,4	+ 17,7 %	20,9 %
05 – Prestations d'appui et support	424,6	454,9	+ 7,1 %	395,2	411,1	+ 4,0 %	41,2 %
07 – Pilotage des finances publiques et projets interministériels	168,9	194,7	+ 15,2 %	176	189,9	+ 7,9 %	19 %
08 – Accompagnement du changement de l'action publique	3,4	3,5	+ 3,0 %	11	4,1	– 62,7 %	0,4 %
09 – Action sociale ministérielle	183,2	185,6	+ 1,3 %	183,1	185,4	+ 1,3 %	18,6 %
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques	979,7	1 047,3	+ 6,9 %	964,3	998,9	+ 3,6 %	100 %

(*) Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026.

La hausse du budget s'explique essentiellement par la progression des crédits hors personnel (titre 2) demandés pour le programme 218 : 53,6 millions d'euros (+ 12 %) en AE et 20,6 millions d'euros en CP (+ 12 %).

Les crédits demandés en 2026 s'élèvent ainsi à 506,7 millions d'euros en AE et à 458,3 millions d'euros en CP. Cette hausse résulte essentiellement de la poursuite de l'optimisation du parc immobilier de l'administration centrale et du déploiement de la facturation électronique des entreprises, dans le cadre du plan de lutte contre la fraude.

Les crédits de titre 2 progresseraient également de 14 millions d'euros (+ 2,7 %) portant les crédits demandés en 2026 à 540,5 millions d'euros en AE et en CP. Cette progression résulte essentiellement de la hausse de 4 points du taux de versement au CAS *Pensions* (+ 4,6 millions d'euros), de l'effet en année pleine de la réforme des corps administratifs et techniques de la haute fonction publique (+ 6,7 millions d'euros), et du glissement vieillesse technicité (+ 2,6 millions d'euros). **Pour autant, le schéma d'emplois pour le programme est négatif, avec – 26 ETP en 2026** contre – 10 ETP en 2025, pour un plafond d'emploi de 5 028 ETPT.

A. UNE RÉDUCTION DES MOYENS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FINANCIÈRE ET DE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ

L'action n° 2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle* rassemble les crédits des structures de régulation, d'audit et de contrôle de l'utilisation des ressources publiques, mais également celles de lutte contre certaines infractions financières. **Les crédits demandés au titre de cette action, tous titres confondus, sont en hausse.** Ils s'élèvent à **208,7 millions d'euros (+ 4,5 %) en AE et à 208,4 millions d'euros (+ 4,7 %) en CP.**

• **Comme en 2025, les moyens alloués à Tracfin**, service de renseignement chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière et de la lutte contre la fraude aux finances publiques, **reculeraient de 1 million d'euros en AE et en CP en 2026.** Le budget de Tracfin serait ainsi réduit à 9,6 millions d'euros en AE et en CP contre 10,6 millions d'euros en LFI 2025. Les dépenses d'investissement (2,7 millions d'euros) seront consacrées aux projets d'ampleur de Tracfin. La plupart de ces projets s'inscrivent dans la feuille de route du plan de lutte contre la fraude. Ils comprennent notamment la création d'un site informatique de secours, ainsi qu'une montée en puissance capacitaire grâce à l'acquisition d'outils spécialisés d'investigation et d'analyse des données.

Tracfin bénéficie de la création de 3 ETP en 2026, dans le prolongement du schéma d'emplois positif des années précédentes qui a porté les effectifs du service de 182 ETPT en 2023 à 227 ETPT en 2025 : + 20 ETP en 2023, + 15 ETP en 2024 et + 10 ETP en 2025. Ces moyens nouveaux permettront de contribuer à la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques de mai 2023, dans un contexte d'accroissement continu de son activité. Cette évolution des emplois est **en décalage avec la trajectoire pluriannuelle positive, qui devait conduire à la création de 70 ETP sur la période 2023-2027.** Pour respecter la cible du plan de lutte contre les fraudes, le PLF 2027 devra ainsi prévoir un schéma d'emplois inédit de + 22 ETP.

Le rapporteur spécial regrette le recul prévu des moyens attribués à Tracfin, qui doit traiter un volume d'informations en croissance soutenue, alimenté par les obligations déclaratives des banques et assurances. Il souhaite en outre que **la mesure visant à créer au bénéfice de Tracfin un pouvoir administratif de suspension provisoire de certaines aides publiques** en cas de suspicion forte de fraude aux finances publiques trouve un vecteur législatif dans les meilleurs délais.

● **L'Agence française anticorruption (AFA)** est un service à compétence nationale chargé de porter la politique publique de prévention et de détection de la corruption, du trafic d'influence, de la malversation, de la prise illégale d'intérêts, du détournement de fonds publics et du favoritisme. Créée en 2017, elle bénéficiera d'un **budget en baisse de 20 % par rapport aux années précédentes**, à hauteur de 276 438 euros en AE et de 275 788 euros en CP. Interrogée par le rapporteur spécial, la directrice de l'AFA estime qu'à ce stade ces moyens budgétaires permettent une activité normale de l'agence. Toutefois, elle souligne qu'ils demeurent insuffisants pour permettre à l'AFA de réaliser pleinement sa mission de sensibilisation aux risques et de diffusion de la culture de la probité et que ses moyens humains restent en deçà des besoins.

Le présent projet prévoit **un schéma d'emplois neutre pour l'AFA**, avec 55 ETP prévus à la fin de l'année 2025. Une réinternalisation des activités de contrôle des programmes de mise en conformité, réalisés dans le cadre des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) prononcées par l'autorité judiciaire, a été engagée depuis 2024. 4 ETP ont ainsi été financés par l'intermédiaire des dépenses d'expertise provisionnées par les entités contrôlées, alors que leurs missions étaient auparavant réalisées par des prestataires externes qualifiés ⁽¹⁾.

Cette chute des moyens de l'AFA apparaît inexplicable, au regard de la forte croissance des atteintes à la probité enregistrées par les services de police (+ 8,2 % en 2023 et en 2024) et du risque grandissant de corruption lié au trafic de drogue ⁽²⁾. Les missions récentes de l'AFA en témoignent, puisqu'elle intervient désormais sur les risques de corruption dans les ports et les établissements pénitentiaires, et devrait également être mobilisée dans le cadre de la préparation des Jeux olympiques de 2030.

En outre, le rapporteur spécial déplore le fait que **l'objectif de 70 ETP programmé à la création de l'AFA semble bel et bien avoir été abandonné**, ses effectifs stagnants à une cinquantaine d'agents depuis 2019. Au final, alors même que le plan pluriannuel de lutte contre la corruption repose sur les opérations de coordination et de contrôle que doit mener l'agence, ces crédits en baisse interrogent fortement.

(1) L'article 4 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, prévoit expressément la faculté pour l'AFA de recourir à des « personnes ou autorités qualifiées », qui sont alors astreintes au secret professionnel et à des règles déontologiques strictes.

(2) Rapport annuel d'activité 2024, Agence française anticorruption.

● **Seul le service commun des laboratoires (SCL) bénéficie en 2026 d'une hausse de ses moyens de 2 millions d'euros (AE=CP)**, portant son budget à 11,7 millions d'euros en AE et 11,1 millions d'euros en CP. Ces moyens nouveaux lui permettront de répondre à l'accroissement de son activité et aux nouveaux besoins d'analyse de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la direction générale de l'alimentation (DGAL).

B. DES RENFORCEMENTS DES FONCTIONS SUPPORT IMMOBILIÈRES ET INFORMATIQUES DES SERVICES CENTRAUX

1. Un budget informatique et immobilier des services centraux en hausse en 2026

L'action n° 5 *Prestations d'appui et de support* finance notamment l'informatique, l'immobilier et la logistique des services centraux, ainsi que l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGDPE). **Les crédits demandés en 2026 progressent en AE, à 454,8 millions d'euros (+ 7,3 %) et en CP à 411,1 millions d'euros (+ 4 %).**

Cette hausse des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par la progression des **dépenses de fonctionnement immobilier qui s'élèveraient à 154,7 millions d'euros en AE (+ 13,9 %) et à 112,7 millions d'euros en CP (+ 2,5 %)**. Elle fait notamment suite à la réévaluation du coût du réaménagement du « Grand Bercy » prévu dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2024-2028, pour 7,2 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP, et au renouvellement de baux et marchés pluriannuels à hauteur de 13 millions d'euros en AE.

À l'inverse, le transfert à la DGDDI du projet de rénovation et d'extension du centre de données de la direction nationale des statistiques du commerce extérieur Toulouse conduit à une **quasi-absence de dépenses d'investissement immobilier demandées en 2026**. Le transfert de ce projet, porté jusqu'ici par la SGMEF au travers de l'action 8 *Accompagnement du changement de l'action publique*, explique également la forte baisse de cette action dans le PLF 2026 (– 62,7 % en CP).

DÉPENSES IMMOBILIÈRES (2025-2026)

(en millions d'euros)

	Exercice 2025 (prévision)		Exercice 2026 (prévision)	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	135,8	110	154,7	112,7
Dépenses d'investissement	0	7,9	0	0,6
Total	135,8	117,9	154,7	113,3

Source : commission des finances, d'après les questionnaires budgétaires.

Les **dépenses informatiques** de l'administration centrale, portées par le service du numérique (SNUM) du secrétariat général, progresseraient également à 40,9 millions d'euros en AE (+ 4,5 %) et à 39,6 millions d'euros en CP (+ 7,9 %). La hausse de ces crédits doit notamment permettre le renforcement du parc informatique contre les cyberattaques et le financement, à hauteur de 2 millions d'euros (AE=CP), d'un outil de vote par voie électronique pour les élections des représentants du personnel de décembre 2026.

DÉPENSES INFORMATIQUES (2025-2026)

(en millions d'euros)

	Exercice 2025 (prévision)		Exercice 2026 (prévision)	
	AE	CP	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	37,9	36	40,1	38,6
Dépenses d'investissement	1,2	0,7	0,8	1
Total	39,1	36,7	40,9	39,6

Source : commission des finances, d'après les questionnaires budgétaires.

2. Le déploiement de la facturation électronique inter-entreprises se poursuit sous l'égide de l'AIFE

L'action n° 7 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels* regroupe les moyens affectés à la direction du budget (DB), l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et la direction des achats de l'État (DAE). **Les crédits demandés en 2026 progressent en AE, à 194,6 millions d'euros (+ 15,2 %), et en CP, à 189,8 millions d'euros (+ 7,9 %).**

Ces crédits sont portés par la forte hausse des crédits de l'AIFE à 118,9 millions d'euros en AE et 113,6 millions d'euros en CP. Ils permettront à l'AIFE de poursuivre **le déploiement de la facturation électronique inter-entreprises** avec pour première échéance, au 1^{er} septembre 2026, l'obligation de réception des factures dématérialisées pour toutes les entreprises, et d'émission pour les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire. À partir du 1^{er} septembre 2027, l'obligation d'émission des factures au format électronique s'appliquera également aux PME et TPE.

Ce projet, porté conjointement par la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction des achats de l'État (DAE) et l'AIFE a pour objectif de simplifier les relations entre les acheteurs et les entreprises, notamment pour les TPE et PME, en proposant une **dématérialisation totale des différentes étapes du processus de commande publique**. Il permettra de générer des économies de fonctionnement, pour les acheteurs comme pour les opérateurs économiques, de favoriser la professionnalisation de la fonction « achats » et de permettre l'émergence de nouveaux services autour de l'ouverture des données issues de ces marchés. Il devrait également permettre de réduire les cas de fraudes à la TVA, pour un gain attendu à compter de l'année 2028, estimé par la DGFIP entre 2 et 3 milliards d'euros par an.

Des **mesures nouvelles** à hauteur de 3,1 millions d'euros en AE et en CP permettront également de mettre en œuvre la modernisation de Chorus, l'internalisation de la solution « Chorus déplacements temporaires », et l'hébergement en SecNumCloud de PLACE conformément à la mise en œuvre de la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN).

C. LES POLITIQUES D'ACTION SOCIALE DES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS SOUFFRENT D'UN SOUTIEN À LA PREVENTION INSUFFISANT ET D'UNE NOUVELLE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ CONTESTABLE

1. Le choix d'ALAN pour prendre en charge la nouvelle complémentaire santé des ministères économiques et financiers représente un risque non négligeable pour la direction et les agents

À compter du 1^{er} janvier 2026, les agents des ministères économiques et financiers bénéficieront d'une **nouvelle complémentaire santé et prévoyance**, désormais obligatoire. Elle doit leur permettre de bénéficier de garanties améliorées en santé et en prévoyance, et prévoit des mécanismes de solidarité à destination des agents et des familles aux revenus les plus modestes. La participation financière de l'employeur sera significativement renforcée pour un coût total estimé à 71,6 millions d'euros par an par le SGMEF. En déduisant le coût du dispositif actuel de protection sociale complémentaire pour les ministères, soit 22,4 millions d'euros, **l'impact net de la réforme peut être évalué à 49,2 millions d'euros**.

Le renouvellement de la complémentaire résulte d'un **accord ministériel, signé à l'unanimité le 21 juin 2024 avec les organisations syndicales**. La gestion de la complémentaire a ensuite été confiée à deux opérateurs désignés à l'issue d'une procédure de marché public qui s'est conclue par le choix d'ALAN pour le volet santé et de la GMF-Vivinter Fonction publique, l'opérateur historique, pour le volet prévoyance. Ce contrat sera conclu pour une durée totale de six ans : un engagement initial de deux ans, renouvelable ensuite annuellement pendant les quatre années suivantes.

Auditionnées par le rapporteur spécial, **les organisations syndicales ont fait part de leur étonnement et de leur inquiétude après le rejet de l'opérateur mutualiste pour la part santé. ALAN est un acteur 100 % numérique qui n'a pas de présence physique dans les ministères**, pas de plate-forme téléphonique propre, pas de réseau de soins, et dont la prévention se fait sur le téléphone ou en visioconférence. Les syndicats sont par conséquent en droit de craindre une **dégradation de l'accompagnement social des agents**.

Par ailleurs, ALAN a un modèle économique reposant sur la croissance rapide du nombre de clients couverts (+ 38 % en 2024), sans être encore parvenu à combler son **déficit qui s'établissait à – 34 millions d'euros en 2024** pour 500 millions d'euros de chiffre d'affaires. **Le rapporteur spécial rejoint donc les organisations syndicales qui craignent que la solidité financière et le réseau d'accompagnement d'ALAN ne lui permettent pas d'absorber l'arrivée de 135 000 agents des ministères économiques et financiers.**

2. La stagnation des moyens de prévention apparaît injustifiable dans un contexte de crise humaine majeure

• Les crédits de l'action n° 9 *Action sociale ministérielle* seraient en légère progression sur la LFI 2025, exclusivement du fait de la hausse des dépenses de titre 2 portées par le CAS *Pensions* (quoiqu' en baisse par rapport au PLF 2025). Ils s'établiraient à 185,6 millions d'euros en AE et à 185,4 millions d'euros en CP (+ 1,3 %), dont 120 millions d'euros dédiés aux politiques ministérielles d'action sociale, de santé et sécurité au travail. Ce budget permet d'accorder des **prestations d'accompagnement aux agents** dans tous les domaines de l'action sociale, tels que le logement social, la restauration, les vacances et les loisirs, les activités culturelles et sportives ainsi que les aides à la parentalité. **L'action sociale doit ainsi permettre de soutenir l'attractivité du ministère et le bien-être des agents.**

L'action finance également les **mesures de prévention** votées en comité social d'administration (CSA), ainsi que la prévention médicale pour les ministères économiques et financiers, qui **connaîtraient une baisse de 19 % en 2026 pour s'établir à 14 millions d'euros**. La politique de prévention est portée par 90 médecins du travail, 23 inspecteurs santé-sécurité et santé au travail, 140 assistants de service social et des agents dans les directions exerçant des fonctions d'assistants de prévention. Ce réseau a pour mission de **repérer et accompagner les agents en souffrance, et intervient en urgence lors de la survenance d'un événement grave** auprès des agents, des collectifs et des familles.

Le SGMEF a fixé, dans sa note d'orientation ministérielle 2025-2026 en santé, sécurité et conditions de travail, un axe prioritaire en faveur de la préservation de la santé mentale et du renforcement de l'accompagnement des agents en difficulté. Dans ce cadre, il préconise d'agir, lorsque c'est possible, en prévention primaire par des mesures organisationnelles, mais également de développer la prévention précoce des souffrances psychologiques et de traiter au plus tôt les situations de troubles.

Si ces orientations en matière de prévention santé mentale sont nécessaires, elles n'ont de sens que si le réseau médico-social du SGMEF conserve des moyens suffisants pour les mettre en œuvre. **Le rapporteur spécial s'inquiète par conséquent sérieusement de l'effet des réductions budgétaires sur la capacité des ministères économiques et financiers à les mettre en œuvre pour prévenir et réagir aux situations humaines les plus dramatiques.**

III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), dont les moyens sont regroupés au sein du programme 302, exerce principalement trois missions : la lutte contre la fraude et les grands trafics internationaux ; le soutien aux opérateurs économiques dans le cadre de leurs opérations commerciales internationales ; le contrôle douanier et la perception de la fiscalité douanière.

Les crédits demandés pour la DGDDI progressent en 2026 pour s'établir à 1,84 milliard d'euros en AE et 1,82 milliard d'euros en CP, soit une augmentation de respectivement + 2,8 % et + 3,6 % par rapport aux crédits initiaux pour 2025. Cette progression tient essentiellement à l'augmentation des dépenses de fonctionnement informatiques, du fait de la réinternalisation de certains projets, à des achats de scanners et d'équipements ainsi qu'à la hausse des versements à l'Union européenne au titre des droits de douane perçus.

ÉVOLUTION EN 2026 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES ^(*)

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	LFI 2025	PLF 2026	Évolution	Part des crédits
01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	597,5	629,2	+ 5,3 %	596,8	629,5	+ 5,5 %	34,6 %
03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	166,9	169,5	+ 1,5 %	176,4	185,8	+ 5,3 %	10,2 %
04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	258,2	260,8	+ 4,5 %	258,2	259,8	+ 4,7 %	14,3 %
05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	136,9	134,1	– 2,7 %	136,3	133,9	+ 1,2 %	7,6 %
06 – Soutien des services opérationnels	549,3	565,7	+ 3 %	511,8	537,6	+ 5 %	29,5 %
08 – Soutien au réseau des débitants de tabac	54,1	54,1	0 %	54,1	49,1	– 9,3 %	2,7 %
09 – Mobilisation des outils du renseignement au service des missions douanières – nouvelle action	26,6	26,1	– 1,9 %	24	25,2	+ 6,9 %	1,4 %
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 789,5	1 839,6	+ 2,8 %	1 757,5	1 820,9	+ 3,6 %	100 %

(*) Hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances pour 2026.

A. LES MOYENS HUMAINS ET BUDGÉTAIRES DEMANDÉS NE PERMETTENT PAS DE RÉPONDRE À LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ DE LA DGDDI

1. La faible attractivité de la douane, aggravée par son manque de moyens humains, fragilise la conduite de ses missions

a. La dynamique de renforcement des moyens de la douane s'essouffle en 2026 avec un schéma d'emplois positif à hauteur de 18 ETP

Les crédits de titre 2 s'élèveraient à 1 386,8 millions d'euros en 2026 contre 1 371 millions d'euros en 2025 (+ 1,2 %). Toutefois, cette progression ne correspond pas à un renforcement des moyens humains de la douane. Elle s'explique par la hausse du CAS *Pensions* (+ 21 millions d'euros en 2026), le financement de la réforme de la protection sociale complémentaire (+ 7,9 millions d'euros) et l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT). À l'inverse, elle est atténuée par un schéma d'emplois négatif et par la réduction de 4,9 millions d'euros de l'enveloppe consacrée à l'indemnisation des jours de compte épargne temps (CET), les congés non pris ayant été plus nombreux durant les Jeux olympiques.

PROGRAMME 302 : ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES EFFECTIFS

(en ETPT et en ETP)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026
Plafond d'emplois	16 473	16 759	17 045	17 351	17 352	16 965	16 572	16 490	16 509	16 528	16 501
ETPT exécutés	16 258	16 641	16 776	16 964	16 905	16 644	16 243	16 243	16 239	16 294	—
Schéma d'emplois voté	+ 215	+ 250	+ 200	+ 250	− 63	− 178	+ 33	− 11	+ 48	+ 50	+ 18
Schéma d'emplois exécuté	+ 285	+ 250	+ 201	+ 220	− 168	− 178	+ 19	− 11	+ 48	—	—

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Pour 2026, le **plafond d'emplois demandé** s'établit à 16 501 ETPT, en baisse par rapport aux 16 528 ETPT autorisés en 2025. Il est construit sur la base du schéma d'emplois pour 2026 et du transfert de 26 ETPT vers la DGFIP au titre du transfert précité des missions fiscales.

Le **schéma d'emplois demandé** s'élève à + 18 ETP à périmètre constant, c'est-à-dire hors transferts d'emplois, en nette inflexion par rapport à la trajectoire de + 50 ETP votée en loi de finances pour 2025. La ventilation du schéma d'emplois par action n'a toutefois pas encore été arbitrée. Ce schéma d'emplois traduit la stagnation de la modernisation du traitement des flux de marchandises.

Cette hausse des effectifs est en effet sous-dimensionnée par rapport aux besoins réels de la douane. **La douane a perdu un quart de ses effectifs, passant de 22 000 à 16 500 agents, depuis les années 1990.** Par comparaison, l'Allemagne dispose de 48 000 douaniers pour couvrir des frontières 3,9 fois plus réduites, sans tenir compte des frontières maritimes de la France qui sont sans commune mesure du fait des territoires d'outre-mer. Les organisations syndicales estiment ainsi que, **seulement à Roissy, il manquerait une centaine d'agents pour que la douane puisse réaliser correctement ses missions.**

Par ailleurs, les mesures de transfert vers la DGFIP dans le cadre de l'unification du recouvrement fiscal inversent la dynamique des schémas d'emploi positifs. Sur la période 2022-2025, les effectifs de la DGDDI devraient ainsi diminuer de – 146 ETP. Dans les faits, seuls 27 ETP d'agents douaniers ont été transférés, le reste de la baisse correspondant à des suppressions d'emplois.

Le rapporteur spécial déplore cette inflexion des moyens supplémentaires accordés à la DGDDI. Elle condamne les pouvoirs publics à l'impuissance face à la massification sans précédent des flux de marchandises, tant licites qu'illicites, à la montée en puissance de la criminalité organisée et à la persistance des tensions géopolitiques.

b. Le manque d'attractivité de la DGDDI conduit à un recours accru à la contractualisation et au volontariat sans éviter la pénurie de spécialistes

De même que la DGFIP, la DGDDI connaît de fortes difficultés d'attractivité qu'elle comble en recourant de manière croissante à la contractualisation. Les principaux concours externes (inspecteurs, contrôleurs et agents de constatation) ont ainsi connu **un recul de – 20 % de candidats en 5 ans.** Ainsi, sur les 599 primo recrutements réalisés en 2024, 34 % étaient intervenus sans concours contre seulement 20 % prévus par le PAP. À Mayotte, il s'agit désormais de la voie de recrutement principale.

Pour pallier le manque de moyens humains de la DGDDI, la loi n° 2023 – 610 du 18 juillet 2023 a créé une réserve opérationnelle, constituée de citoyens volontaires et de douaniers retraités, destinée à des missions de renfort temporaire. Prévu déjà par la loi de finances pour 2024, le calendrier de recrutement de la réserve opérationnelle a été **retardé par la préparation des textes d'application** destinés notamment à préciser les conditions de recrutement, de formation, d'habilitation, de port d'arme si nécessaire et d'indemnisation. L'objectif actuel est une signature des premiers contrats d'engagements de réservistes d'ici fin 2026. Le dispositif monterait ensuite en puissance d'ici à 2028, avec une cible de 300 réservistes en 2027. En année pleine, le budget de titre 2 relatif à la rémunération de 300 agents des douanes réservistes s'élèverait à 3,1 millions d'euros.

Les réservistes volontaires ont vocation à assurer des missions de soutien sur l'ensemble des missions douanières, notamment en matière de garde-frontière, d'expertise aéromaritime ou d'appui logistique et technique.

Le rapporteur spécial demeure sceptique quant à ce dispositif. Lors de leurs auditions, les syndicats de la DGDDI (CGT, FO, Solidaires) ont fait valoir le caractère inadapté du recours à des volontaires **pour les missions de la douane, qui impliquent des compétences spécialisées.** La réserve ne doit dans tous les cas pas avoir vocation à pallier une insuffisance structurelle d'effectifs.

2. Les dépenses de fonctionnement et d'intervention de la DGDDI progressent sans répondre aux besoins opérationnels des douaniers

Les **crédits hors personnel** s'élèveraient en 2026 à 452,8 millions d'euros en AE (+ 8,2 %) et 434,1 millions d'euros en CP (+ 12,3 %). Cette progression tient essentiellement à la hausse des dépenses de fonctionnement (+ 38,2 millions d'euros) et d'intervention (+ 10 millions d'euros). Les dépenses d'investissement stagnent par rapport à 2025.

Les **dépenses d'intervention** s'élèveraient à 74,3 millions d'euros en AE (+ 24,3 %) et 69,3 millions d'euros en CP (+ 15,9 %) pour 2026. Leur progression tient à la hausse des crédits devant garantir le financement des mises à dispositions tardives de droits de douane auprès de l'Union européenne. La hausse des crédits tient compte des paiements constatés les années précédentes, des risques liés aux dossiers en cours d'instruction par la Commission européenne et au paiement d'intérêts moratoires après paiement du principal.

Les **dépenses de fonctionnement** s'élèveraient à 263 millions d'euros en AE (+ 4,1 %) et 277,3 millions d'euros en CP (+ 16 %). Leur progression est liée notamment aux coûts d'acquisition et d'entretien des matériels et équipements dédiés à la surveillance terrestre, portuaire et aéroportuaire et à l'entrée en fonction de l'unité de renseignement fiscal au sein la DNRED (+ 7,6 millions d'euros).

Le recours aux marchés mutualisés pour les dépenses d'équipements : un manque de prise en compte des spécificités des agents qui pose question

Les dépenses de fonctionnement permettent notamment **l'achat des équipements des agents qui passe le plus fréquemment par des marchés mutualisés** avec d'autres ministères. Ces marchés groupés répondent à quatre objectifs :

- un « effet volume » des commandes, dont ne dispose pas la douane à elle seule, permettant une réduction des coûts grâce aux économies d'échelle réalisées ;
- une mutualisation de l'expertise technique nécessaire à l'expression des besoins ;
- la réalisation de tests en laboratoire, au cours de l'analyse des offres. Par exemple, le test de la qualité des poudres à munitions n'est pas réalisable en interne ;
- un gain de temps puisque le recours à ces marchés mutualisés permet de réduire le nombre de marchés passés par la douane.

À l'occasion des auditions conduites par le rapporteur spécial, **les syndicats ont unanimement souligné les difficultés d'adaptation aux besoins des agents que posent ces marchés et les délais excessifs, parfois de plusieurs mois, pour recevoir des équipements essentiels**. À titre d'exemple, les motocyclistes de la douane ne peuvent aujourd'hui pas superposer leur gilet airbag et leur gilet pare-balles, situation qui a conduit à la mort d'un agent en juillet 2024 dans un accident routier. Dans les territoires d'outre-mer, ces problématiques sont amplifiées par des délais de mise à disposition prolongés et par un surcoût des matériels.

Afin d'optimiser le recours aux marchés mutualisés et de permettre une meilleure prise en compte de ses spécificités, **la douane étudie un certain nombre de pistes d'amélioration pour une relation renforcée avec les autres administrations**. Ces pistes incluent la réintroduction d'instances de gouvernance, ainsi que l'élaboration de *conventions de groupement de commandes*, en amont des procédures d'achat, qui définiraient précisément le rôle de chacun dans la procédure et détermineraient les montants sur lesquels chaque entité s'engage.

S'agissant des dépenses informatiques, les syndicats ont tout particulièrement alerté sur la situation déplorable des outils mis à la disposition des agents. Le logiciel de formation en ligne, de même que le logiciel Delta I, qui était au cœur de la stratégie 2022-2025 de la douane, ne fonctionnerait pas. S'agissant de Delta I, ce logiciel est structurant pour les missions des agents à l'importation, et ses défaillances récurrentes contraignent les agents à substituer des procédures de secours nombreuses et longues à ce logiciel dédié. Les opérateurs du commerce extérieur, à l'instar des douaniers, expriment leurs inquiétudes concernant la mise en œuvre de Delta E, équivalent à Delta I pour l'exportation. **Les organisations syndicales affirment ainsi ne voir aucun résultat des investissements de la DGDDI dans les outils informatiques, si ce n'est la maintenance des dispositifs existants.**

Cette situation est confortée dans le présent projet, puisque les dépenses de fonctionnement et d'investissement dédiées à l'informatique sont en baisse, avec 91,7 millions d'euros en AE et 78 millions d'euros en CP. Les seules mesures nouvelles sont liées à la réinternalisation de plusieurs projets (Télémac et VDD) du fait de l'arrêt des financements du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) pour 15 millions d'euros.

B. UN CONTRÔLE DES FLUX DE MARCHANDISES INSUFFISANT, FRAGILISÉ PAR LA PRIORITÉ DONNÉE À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE

1. L'explosion des flux de marchandises, l'agressivité de la criminalité organisée et l'arsenalisation du commerce international accroissent les besoins de la DGDDI

Du fait de son positionnement, au cœur de la circulation des marchandises, la DGDDI fait face à plusieurs phénomènes qui accroissent considérablement son activité.

La douane connaît tout d'abord **une massification considérable des flux déclaratifs qui lui sont adressés, et des flux illicites.** Le nombre de déclarations traitées par la douane a été multiplié par six en quatre ans, passant de 35 millions en 2019 à près de 200 millions en 2023. Cette tendance est vouée à se maintenir à l'aune du volume exponentiel des flux de marchandises porté par l'essor de l'e-commerce, chaque marchandise d'e-commerce correspondant à une déclaration en douane. Les flux illégaux connaissent la même dynamique, qu'il s'agisse du tabac, des contrefaçons ou des stupéfiants, qui transitent à 80 % par les flux de marchandises licites.

Les services douaniers sont en outre exposés à **l'aggravation, la complexification, l'internationalisation et la digitalisation du crime organisé et des organisations terroristes** liées aux trafics de marchandises illicites. L'agressivité croissante des organisations criminelles et leur capacité d'adaptation se manifestent par le développement de complicités internes, qu'elles soient

volontaires ou contraintes, ainsi que par des pratiques de corruption touchant tant les employés des grandes plateformes logistiques que, dans certains cas, des agents publics ⁽¹⁾.

Par ailleurs, **le contexte d'instabilité géopolitique et de concurrence commerciale exacerbée** place les droits de douane, l'application des sanctions internationales et les normes à l'importation et à l'exportation au cœur des relations internationales. La douane est **en effet chargée des contrôles visant à lutter contre les fraudes douanières** – fausses déclarations d'origine, de valeur ou d'espèce visant à éluder des droits et taxes ou des mesures de restrictions –, **et d'appliquer les réglementations sectorielles** propres à certaines catégories de marchandises. La douane est de ce fait une administration clé pour la compétitivité des entreprises françaises et la sécurité des consommateurs.

2. Les moyens anémiques de la douane proposés pour 2026 ne permettront pas de répondre à l'accroissement considérable de son activité

L'action n° 1 Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière retrace les moyens consacrés à la lutte contre les trafics internationaux de produits prohibés, comme les stupéfiants, les cigarettes issues de la contrebande ou les armes, et au démantèlement des organisations criminelles qui pilotent ces trafics ou blanchissent des capitaux illicites. Les moyens et les effectifs de l'Office national anti-fraude (ONAF), créé le 1^{er} mai 2024, qui constitue un service d'enquête judiciaire spécialisé dans la délinquance douanière, économique et financière ainsi que de la DNRED — à l'exception de sa direction technique (DT), rattachée à l'action n° 9 — émargent également à l'action n° 1.

Du fait de ses moyens réduits, la douane limite au maximum le temps d'immobilisation des marchandises en recourant à une analyse des risques pour cibler les flux les plus sensibles. La conséquence est que **seules 0,12 % des marchandises étaient contrôlées par la douane en 2024**, avec un délai moyen tombé à 4 minutes 48 secondes, soit l'un des plus bas d'Europe. Les syndicats de la DGDDI ont dénoncé le fait que ces délais de contrôle étaient **manifestement insuffisants pour s'assurer de la conformité des marchandises internationales aux réglementations sanitaires et environnementales**, de l'absence de fraude fiscale ou de produits illégaux.

Le rapporteur spécial déplore cette situation, à laquelle le présent projet n'apporte pas de solution, tant du point de vue des moyens humains que matériels. **L'action 1 rassemble 7 346 emplois en 2026**, soit près de 45 % des effectifs du programme, contre 7 354 en 2025, **soit une baisse de 8 ETP malgré la hausse globale des moyens du programme**. Ces emplois correspondent essentiellement

(1) Rapport annuel d'activité 2024, Agence française anticorruption.

aux agents de la branche « surveillance » (SU), armés et présents en uniforme sur le terrain.

Néanmoins, les crédits hors titre 2 seraient en hausse, notamment du fait de la progression des dépenses d'investissement qui s'élèvent à 24,2 millions d'euros en CP en 2026 contre 5,5 millions d'euros en 2025. Elle se rapproche ainsi du niveau de 2024 (33,7 millions d'euros). Ces nouveaux moyens doivent permettre à la douane d'acquérir des équipements de détection, notamment six SMBI destinés aux plateformes portuaires (+ 8,2 millions d'euros), deux scanners tomographiques pour les entrepôts postaux (+ 2,4 millions d'euros) 10 scanners portatifs à rayons (+ 1,1 million d'euros). **Les syndicats déplorent toutefois que ces achats aient été réalisés sans intégrer les remontées du terrain, l'acquisition des SMBI ne répondant pas aux besoins opérationnels des agents.**

À l'inverse, **la seule acquisition notable en matière de moyens aéromaritimes en 2026 est celle d'un drone de moyenne portée.** Ce dernier fournira un éclairage aux moyens douaniers, maritimes ou terrestres, pour repositionner les cibles et sécuriser les dispositifs de contrôle. **Les moyens de la douane en la matière sont pourtant anémiques, particulièrement outre-mer.** En Polynésie française et à La Réunion, la douane ne dispose pas de moyens aéromaritimes pour contrôler la ZEE française malgré l'explosion du trafic de drogue. À Mayotte, le dernier moyen naval disponible a été transféré à la police aux frontières en 2017. Ces moyens réduits sont d'autant plus alarmants qu'ils doivent permettre d'assurer le contrôle de la deuxième ZEE au monde (10 186 000 km²) avec des enjeux stratégiques considérables : préservation des ressources halieutiques, nodules polymétalliques, trafic de drogue en Guyane.

Outre la question de l'adéquation des équipements aux besoins réels des douaniers, **le rapporteur spécial souligne l'inanité d'une politique de renforcement des moyens de la douane centrée sur les seuls équipements, sans déploiement de nouveaux effectifs.** Comme le constatait la commission d'enquête sénatoriale, dans un port comme Le Havre *« Il suffit d'une opération de grande envergure pour saturer les services douaniers présents »*. La disponibilité d'un scanner fixe ne permet donc en rien de *« combler l'écart entre le nombre de douaniers effectivement disponibles pour procéder aux contrôles et les millions de conteneurs qui arrivent chaque année au Havre. »* ⁽¹⁾.

3. Le recours croissant aux agents de la douane pour lutter contre l'immigration illégale pèse lourdement sur les moyens disponibles pour lutter contre la criminalité organisée

La douane a historiquement une **mission de garde-frontière** aux points de passage frontière (PPF) de l'espace Schengen. Cette mission a toutefois **été largement étendue à partir de 2015.** La DGDDI peut désormais être mobilisée par

(1) *Sénat, Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic, mai 2024 Jérôme Durain et Etienne Blanc, rapporteurs.*

l'autorité préfectorale, sous l'égide de l'État-major opérationnel aux frontières (EMOF) au niveau national, pour procéder à des contrôles sur les personnes **sur les liaisons intra-Schengen**. La douane peut être mobilisée pour intervenir sur les PPF (aéroports, ports...) mais également les 69 points de passage autorisés (PPA) confiés à la douane. Ces PPA sont localisés aux frontières terrestres avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique et ont été déterminés en fonction de l'importance des flux migratoires associés à une certaine zone.

Par ailleurs, **les agents des douanes participent à la « Force aux frontières »** depuis le début de son expérimentation à l'été 2023. Cette force vise à augmenter les points de surveillance sur la frontière, en renforçant les effectifs chargés d'arrêter les étrangers en situation irrégulière. La douane est en outre contrainte de mettre à disposition une partie de ses moyens humains, maritimes et aériens pour les opérations FRONTEX en Méditerranée, à hauteur de 10 % de l'investissement national. Les organisations syndicales ont déploré le fait que cette participation à FRONTEX soit encouragée par des primes importantes, dont l'effet incitatif détourne les effectifs de la douane de leurs autres missions.

La CGT Douanes, à l'instar des autres syndicats auditionnés, remarque ainsi : *« La lutte contre l'immigration prend le pas sur les véritables missions douanières et nous ne sommes plus en mesure d'accomplir notre travail correctement. »* ⁽¹⁾. La DGDDI souligne également que **ces missions obligatoires font peser une lourde contrainte sur la disponibilité opérationnelle des agents des douanes** pour l'exercice de leur mission douanière de lutte contre les grands trafics et la criminalité organisée.

Les missions migratoires aux frontières intérieures et extérieures **occupent aujourd'hui 12,9 % du potentiel opérationnel des brigades**, soit deux fois plus qu'il y a dix ans. Au regard de la baisse simultanée des effectifs de la DGDDI, l'investissement de la douane sur la mission de contrôle aux frontières *« ne peut être soutenu qu'en réduisant la capacité opérationnelle, et donc les résultats, sur la mission de lutte contre les grands trafics. »* ⁽²⁾.

Le rapporteur spécial dénonce cet abandon des missions de contrôle des marchandises et de lutte contre la criminalité organisée au profit de la recherche de migrants aux frontières, qui n'est pas la mission de la douane. Ce détournement des missions de la DGDDI épuise des moyens déjà extrêmement limités à rebours du discours du gouvernement qui voudrait faire de la lutte contre le trafic de drogue sa priorité

(1) Réponse au questionnaire du rapporteur spécial.

(2) Réponse de la DGDDI aux questionnaires du rapporteur spécial.

La douane : une administration clé de la lutte contre les trafics, mais délaissée par les récentes politiques sécuritaires

La douane est une administration centrale dans la lutte contre les trafics, au travers de contrôle des flux et de renseignement, qui fragilise l'équilibre économique des filières criminelles. Son activité est en forte hausse pour l'ensemble des flux illégaux.

Elle a ainsi saisi 603 090 armes, munitions et parties d'armes en 2024 (+ 13 %), les armes de guerre saisies étant en forte hausse (+ 44 % par rapport à 2023) de même que les explosifs. Dans le même temps, les avoirs criminels saisis ou proposés à la saisie par l'ONAF ont atteint 596,6 millions d'euros en 2024 (+ 266 % par rapport à 2023). La douane assure également un rôle clé dans la lutte contre la contrebande de tabac, la contrefaçon, le trafic d'œuvre d'art et la préservation des espèces protégées ⁽¹⁾.

S'agissant du trafic de drogue, **la douane est à l'origine de 60 à 75 % des saisies de stupéfiants par toutes les administrations confondues**. Ces opérations sont soumises à une croissance rapide, pour l'ensemble des stupéfiants (+ 18 %), et plus particulièrement pour les saisies de cocaïne qui ont presque doublé entre 2023 et 2024 (+ 74,3 %) et d'ecstasy (+ 263 %).

L'insuffisance des moyens de la douane pour assurer ses missions est pourtant patente au regard de la baisse continue du prix des stupéfiants à l'achat, malgré les saisies records. La commission d'enquête du Sénat dédiée à la lutte contre le trafic de drogue a ainsi constaté l'absence des moyens en outre-mer, mais également dans les ports et aéroports de l'Hexagone. Les organisations criminelles s'adaptent à ce manque de moyens en passant par des ports secondaires dans lesquels la douane ne dispose pas toujours de brigades capables de contrôler les navires. Le constat est pourtant ancien, puisque la délégation parlementaire au renseignement (DPR) affirmait déjà en 2022 la nécessité d'« *augmenter les moyens humains de la DNRED en matière de lutte contre les stupéfiants dans les ports* » ⁽²⁾, sans avoir été suivi d'effets.

Bien loin des 8 500 recrutements de gendarmes et de policiers et des 15 milliards d'euros annoncés dans la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur ⁽³⁾, la douane, comme la justice, est la grande délaissée de la lutte contre les trafics. Le gouvernement préfère ainsi une politique d'affichage, qui ne se traduit en pratique que par une multiplication des effectifs sur la voie publique et une focalisation sur la petite délinquance, au détriment d'une politique véritablement efficace de lutte contre la criminalité organisée.

*

* *

(1) Bilan de la douane 2024.

(2) Rapport n° 547 (2021-2022) fait par François-Noël Buffet au nom de la délégation parlementaire au renseignement, déposé le 24 février 2022.

(3) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première réunion du 9 novembre 2025, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Gestion des finances publiques.

[L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.](#)

*Après avoir examiné les amendements de crédits et **adopté** douze d'entre eux (II-CF1941 ; II-CF2612 ; II-CF1899 ; II-CF2604 ; II-CF2603 ; II-CF2602 ; II-CF1797 ; II-CF2611 ; II-CF1828 ; II-CF2613 ; II-CF1921 ; II-CF1951), et suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a **adopté** les crédits de la mission Gestion des finances publiques.*

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Avant tout, chers collègues, permettez-moi de remercier les administrateurs, qui ont effectué un travail exceptionnel dans des conditions très difficiles.

La mission *Gestion des finances publiques* concerne les moyens de la DGFIP (direction générale des finances publiques), de la DGDDI (direction générale des douanes et droits indirects) et du secrétariat général des ministères économiques et financiers. L'examen de ses crédits est l'occasion de présenter la situation d'administrations parmi les plus éprouvées par la politique de rigueur menée au cours des quinze dernières années.

Les crédits de la mission s'élèvent en 2026 à 11,2 milliards en autorisations d'engagement (AE) et 11 milliards en crédits de paiement (CP), soit une hausse respective de 123 millions et de 190 millions. Toutefois, cette progression n'est qu'apparente, puisqu'elle ne fait que rattraper le coup de rabot de 112 millions qui avait été porté dans le PLF pour 2025, après son introduction en CMP (commission mixte paritaire) par le gouvernement, et les 45 millions annulés en cours d'année.

Tout d'abord, le programme 156, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, porte sur les moyens de la DGFIP, qui représentent près des quatre cinquièmes du total. À ce programme correspond la hausse des crédits, sous l'effet quasi exclusif de l'augmentation du taux des cotisations sociales de la DGFIP et du financement de la nouvelle protection sociale complémentaire, qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2026.

En revanche, comme chaque année depuis vingt ans, les moyens humains de la DGFIP baissent : 550 emplois à temps plein sont supprimés, en violation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour 2023-2027. Le gouvernement ne peut

plus fermer les yeux sur les conséquences dramatiques de la dégradation continue des moyens de la DGFIP sur les conditions de travail des agents.

Depuis le début de l'année, dix-huit suicides et presque autant de tentatives ont eu lieu au sein de la DGFIP, contre neuf durant toute l'année 2024. Il s'agit là d'une estimation basse puisque toutes les tentatives ne sont pas rapportées à la hiérarchie. Les causes d'un passage à l'acte sont toujours plurielles, mais la suppression d'un tiers des effectifs de la direction en quinze ans a indéniablement conduit à un accroissement considérable du mal-être des agents. Année après année, les enquêtes de l'observatoire interne constatent cette dégradation.

En 2025, seulement 54 % des agents se déclarent satisfaits de leur charge de travail, contre 72 % dans le reste de la fonction publique d'État. Un fonctionnaire des finances publiques sur trois juge son niveau de stress très élevé. Les mesures de prévention instaurées par la DGFIP sont nécessaires, mais le budget peut permettre d'agir sur les causes structurelles du mal-être des agents, en leur donnant les moyens de réaliser leurs missions sans que leur travail soit pour eux une souffrance.

Je m'oppose à la poursuite de cette politique de rigueur qui utilise la DGFIP, année après année, comme un réservoir de suppressions d'emplois, sans porter attention aux drames humains qui en résultent.

Le programme 218, *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, piloté par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, regroupe les activités de conseil et de soutien des ministères économiques et financiers. Si ses crédits progressent globalement, les arbitrages réalisés entre les différentes activités sont pour le moins étonnants. Les crédits dédiés au service de lutte contre la fraude et la corruption s'effondrent, alors que ces services font unanimement valoir une explosion de leur activité. L'Agence française anticorruption (AFA) perd près d'un cinquième de son budget ; Tracfin, un service de renseignement chargé de la lutte contre la criminalité économique et financière, perd près de 10 % de ses crédits.

On peut également s'étonner de l'abandon des mutuelles historiques pour le renouvellement de la protection sociale complémentaire des ministères économiques et financiers, à partir du 1^{er} janvier prochain. C'est l'entreprise Alan, un acteur 100 % numérique, structurellement déficitaire depuis des années et dépourvu de réseaux de soins, qui couvrira les 135 000 agents concernés. On voit mal comment l'accompagnement social des agents pourrait en sortir amélioré.

Enfin, la douane, seule administration de la mission, voit ses moyens bénéficier d'un léger sursaut, avec une augmentation de 18 ETP (équivalents temps plein). Ces moyens sont toutefois très insuffisants pour permettre à la DGDDI d'absorber la croissance de ses activités. Entre 2019 et 2023, les déclarations contrôlées par la douane ont été multipliées par cinq. Les flux illégaux suivent la même tendance, qu'il s'agisse du tabac, des contrefaçons et des stupéfiants, qui transitent à 80 % par les flux de marchandises et pour lesquels la douane est

responsable de deux tiers des saisies. Pour affronter cet afflux, la douane ne dispose que de 16 500 agents, alors qu'ils étaient 22 000 dans les années 1990 et qu'ils sont 48 000 en Allemagne. La situation est plus désolante encore dans les outre-mer.

Compte tenu de cette trajectoire désastreuse, je ne peux que vous inviter à rejeter les crédits de la mission.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale (*Lutte contre l'évasion fiscale*). Alors que la lutte contre l'évasion fiscale est sans cesse présentée comme une priorité par le gouvernement, les crédits du programme 156, *Lutte contre l'évasion fiscale*, diminuent. La baisse la plus prononcée concerne l'action 01, *Fiscalité des grandes entreprises*, alors qu'il a été démontré maintes fois que l'évasion fiscale est d'abord le fait des entreprises, en particulier des plus grandes. Si le chiffre de 100 milliards de pertes reste contesté, nous regrettons l'absence d'une estimation annuelle basée sur une méthodologie constante, effectuée par les services de la DGFIP. Il est impératif que l'administration fiscale française, à l'instar de nombreuses autres administrations étrangères, se dote enfin d'une estimation officielle.

L'hémorragie qui se poursuit dans les effectifs constitue une autre inquiétude : en 2026, la diminution s'élève à 550 ETP, alors que le schéma d'emploi 2025 avait déjà acté une diminution de 550 ETP en contrepartie d'une prétendue année blanche.

Les redéploiements annoncés en faveur du contrôle ne peuvent se faire aux dépens des effectifs des autres activités de la DGFIP, car les vérificateurs ne sont que les derniers maillons d'une longue chaîne, faisant intervenir différents acteurs sans lesquels le contrôle ne peut se faire correctement. Même le recours de plus en plus massif à l'intelligence artificielle doit, pour être de qualité, s'appuyer sur des données qu'il faut non seulement collecter, mais formaliser. Ces deux étapes nécessitent des personnels sur le terrain et en gestion. C'est un véritable plan social qui frappe cette administration ; en une dizaine d'années environ, elle a perdu un tiers de ses effectifs.

Au prétexte de donner l'exemple aux autres ministères, c'est à l'affaiblissement des corps de contrôle que nous assistons ; c'est très grave. Nous sommes face à une administration en grande détresse, dont toutes les catégories d'agents sont sous pression, comme le montre, hélas, une vague de suicides – dix-neuf à ce jour, et autant de tentatives.

Les techniques managériales en vigueur ne semblent pas en mesure d'apaiser ces tensions – tant s'en faut. Les conséquences peuvent en être très sérieuses, comme l'a montré le dysfonctionnement concernant le calcul de l'assiette de la taxe d'aménagement. Le travail complexe de lutte contre l'évasion fiscale ne peut être mené de façon satisfaisante par des agents qui voient leurs compétences de moins en moins reconnues. Un énième projet de loi ne changera rien si nous ne redonnons pas urgemment des moyens à cette administration.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial (*Lutte contre l'évasion fiscale*). Au-delà du renforcement de la chaîne du contrôle, qui est un élément constitutif de la justice fiscale, je souhaite insister sur la nécessité de l'évaluation de la fraude et de l'évasion fiscales.

Ne pas s'attaquer à la fraude, c'est mettre en péril le consentement à l'impôt. Vous savez à quel point certaines entreprises naviguent entre l'optimisation et des pratiques agressives qui confinent à la fraude. Les travaux que nous avons menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation sur les règlements d'ensemble ont ainsi mis en lumière l'utilisation des prix de transfert pour diminuer la base taxable.

Chaque ministre des comptes publics, ou presque, se fend d'un plan contre la fraude. Cependant, il n'existe pas d'évaluation partagée et documentée dans ce domaine. La fraude à la TVA a ainsi été estimée par la DGFiP, dans une note récente, entre 6 et 10 milliards d'euros. L'Union européenne, quant à elle, l'estime à 134 milliards à son échelle. La France représentant 17 à 18 % du PIB européen, on arrive à plus de 20 milliards d'euros de fraude à la TVA dans notre pays. Il est urgent de donner au Conseil d'évaluation des fraudes, qui ne s'est réuni qu'une fois, pour son installation, les moyens d'atteindre nos ambitions communes en la matière.

Il faut documenter tous les mécanismes de fraude, en particulier les nouveaux circuits putatifs, ceux reposant sur les cryptoactifs, par exemple, mais aussi les fraudes utilisant certaines niches pour lesquelles les recouvrements sont assez stables – 14 milliards en 2024. Soit nous avons atteint un plafond, mais il faudrait le démontrer, soit nous nous heurtons au contraire à un plancher, ce que j'ai plutôt tendance à penser, et il conviendrait dès lors de consacrer des moyens à la lutte contre certaines pratiques, en vue de conforter le consentement à l'impôt.

Article 49 et état B : Crédits du budget général

Amendement II-CF1941 de Mme Félicie Gérard

M. Pierre Henriet (HOR). Dans le contexte très contraint de nos finances publiques, il convient de renforcer les efforts concernant les dépenses, impératif que beaucoup de collègues ont à cœur. Cet amendement tend ainsi à annuler certaines hausses de crédits prévues dans la présente mission budgétaire.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Avis défavorable. Cela reviendrait à se tirer une balle dans le pied, car de telles coupes budgétaires coûtent cher à l'État. La directrice générale des finances publiques nous a dit que les annulations et baisses de crédits décidées les années précédentes avaient réduit les moyens nécessaires pour le contrôle fiscal et le rattrapage de la dette informatique, qui est coûteuse pour l'État. Faut-il, par ailleurs, que je revienne sur le bilan humain des politiques de sabrage des dépenses publiques dans ce secteur ? Dix-huit suicides ont eu lieu depuis le début de l'année. Allons-nous continuer ainsi ?

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Sans remettre en cause les remarques très pertinentes qui sont formulées par les rapporteurs spéciaux, je

souligne que l'amendement ne vise pas à pratiquer des coupes dans les crédits actuels mais à revenir au niveau de 2025. Je voterai dans ce sens.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Compte tenu des contraintes pesant sur les finances publiques, notre groupe soutient l'amendement défendu par M. Henriët. La baisse des crédits qui nous est proposée est tout à fait acceptable.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF2612 de M. Jérôme Legavre et II-CF2201 de M. François Ruffin (discussion commune)

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Mon amendement vise à amorcer un plan massif de recrutement à la DGFIP. Depuis 2008, 34 500 postes ont été supprimés et il est prévu d'en réduire encore le nombre de 550 cette année. Cette évolution a des conséquences dramatiques pour les agents, nous venons d'en parler, mais aussi pour les usagers du service public. De plus, les effectifs dédiés au contrôle fiscal ont baissé d'un cinquième depuis 2014. On ne peut pas dire qu'il faut remettre de l'argent dans les caisses de l'État en luttant contre la fraude et, dans le même temps, plumer les services chargés du contrôle fiscal. La dégradation continue des moyens humains a affaibli la capacité de l'administration à percevoir l'impôt. La tenue des bases cadastrales nécessaires à la perception des impôts locaux est ainsi jugée défaillante par 75 % des communes. Il est indispensable à tous points de vue de mener un effort très important pour muscler les services de la DGFIP.

M. Alexis Corbière (EcoS). Quand le premier ministre a annoncé dans l'hémicycle que la lutte contre la fraude fiscale ferait partie des points forts de son action, il a mis l'accent sur un projet de loi dont nos collègues sénateurs, qui sont en train de l'examiner, trouvent qu'il manque de souffle, en particulier faute de moyens. Je rejoins notre collègue Mattei au sujet du caractère théâtral de nos débats : les députés qui ont applaudi le premier ministre lorsqu'il déclarait que la fraude serait la priorité de son action viennent de supprimer, par amendement, des moyens qui devaient lui être consacrés. Je suis indigné du vote qui vient d'avoir lieu ! Notre amendement II-CF2201 tend au contraire à augmenter les moyens de la DGFIP.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. J'émet un avis favorable à cet amendement, même s'il est un peu plus petit bras que le mien.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). Cette commission a voté tout à l'heure plus de 4 milliards d'euros de dépenses publiques supplémentaires en cinq minutes top chrono, sans se poser de questions, ce qui fait 1 milliard par minute. Mais quand nous adoptons, comme nous venons tout juste de le faire, un amendement réduisant les crédits de 250 millions, on a l'impression que tout va s'effondrer : la lutte contre la fraude s'arrêterait, parce qu'on mettrait en difficulté un ministère et qu'on interromprait l'action d'une administration. Il y a un peu d'excès dans la petite pièce de théâtre que nous sommes en train de jouer. D'un côté, il serait scandaleux de faire 250 millions d'euros d'économies mais, de l'autre, tout irait bien quand on

crame la caisse en augmentant les dépenses de 4 milliards. Nous pouvons très bien avoir des idéologies très différentes et des approches qui le sont tout autant pour ce qui est des recettes et des dépenses – il est tout à fait possible de l’assumer –, mais je crois que, dans ce petit jeu de l’indignation, il y aurait beaucoup plus de raisons de hurler quand on crame 4 milliards d’euros en cinq minutes que de s’indigner quand on économise, d’une manière réfléchie, 250 millions.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Personnellement, je ne fais pas du tout du théâtre ; j’essaie de faire de la politique. Notre conception de la manière dont les affaires de la France doivent être conduites est diamétralement opposée à la vôtre, puisque nous sommes partisans de l’idée qu’il faut partir des besoins des gens. Tant que nous serons là, nous les défendrons ! Vous vous réclamez d’un principe de réalité, mais celui qui vous guide a fait plonger la dette à 3 000 milliards d’euros. Nous continuerons donc à le contester !

Les milliards d’euros supplémentaires dont vous parlez n’ont pas été votés. Ils sont pourtant absolument nécessaires pour relancer la machine économique française. Vous pensez le contraire, et vous avez d’ailleurs démontré avec brio depuis huit ans à quel point la merveilleuse politique que vous menez fonctionne bien ! Nous sommes là pour nous y opposer et nous le ferons jusqu’à la fin en votant tous les crédits que nous estimons nécessaires pour répondre aux besoins des gens de ce pays.

*La commission **adopte** l’amendement II-CF2612.*

*En conséquence, l’amendement II-CF2201 **tombe**.*

Amendements II-CF1899 de M. Laurent Baumel, II-CF1799 de Mme Zahia Hamdane, II-CF2599 de Mme Mathilde Feld, II-CF1967 de Mme Christine Pirès Beaune, II-CF2601 de Mme Mathilde Feld, II-CF536 et II-CF542 de Mme Christine Arrighi (discussion commune)

Mme Estelle Mercier (SOC). La fraude fiscale représente entre 80 et 100 milliards d’euros par an en France. La lutte contre ce phénomène devrait donc nous permettre de combler le déficit. Mais si nous diminuons les moyens de la DGFIP, elle ne risque pas d’obtenir des résultats. Afin de lutter contre la réduction de ses effectifs – 4 000 postes ont été supprimés en quinze ans –, nous proposons de renforcer de 229 millions d’euros les moyens qui lui sont alloués. On ne peut pas présenter un projet de loi destiné à lutter contre la fraude sociale et fiscale tout en supprimant des crédits destinés à la DGFIP, c’est incohérent.

Mme Zahia Hamdane (LFI-NFP). L’amendement II-CF1799 vise à renforcer les moyens humains de la DGFIP par la création de 1 000 postes supplémentaires dès 2026. Ce sera la première étape d’un plan global de 4 000 recrutements que nous proposons d’appliquer d’ici à 2029. Notre objectif est simple : il faut redonner à l’État les bras et l’expertise nécessaires pour lutter efficacement contre la fraude et l’évasion fiscales. La situation actuelle est, en effet, absurde. On nous promet une grande loi contre la fraude, mais le PLF prévoit

447 suppressions de postes à la DGFIP. Depuis l'arrivée au pouvoir d'Emmanuel Macron, plus de 13 000 emplois y ont disparu et les recettes issues du contrôle fiscal ont quasiment été divisées par deux – elles sont passées de 21 milliards d'euros à 11 milliards. Un seul agent chargé de faire du contrôle fiscal rapporte en moyenne près de 2 millions par an à l'État, pour un coût de 87 000 euros. Autrement dit, chaque euro investi dans la DGFIP en rapporte plus de 20. Les suppressions de postes prévues pour 2026 reviendraient à renoncer à 850 millions.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF2599 prévoit aussi un plan de redressement des effectifs à la DGFIP. Il est quand même un peu curieux de sacrifier une administration qui peut rapporter de l'argent.

La direction générale des finances publiques conteste l'idée que la fraude fiscale représente entre 80 et 100 milliards d'euros par an, mais cela fait trois ans que nous demandons, dans nos rapports successifs, d'établir une méthode d'évaluation du manque à gagner pour l'État. Or rien ne vient. Il est pourtant compliqué de lutter contre un phénomène dont on ne connaît même pas le montant.

Par ailleurs, le projet de loi qui sera bientôt transmis à l'Assemblée nationale semble tout à fait déséquilibré, puisqu'il met bien plus l'accent sur la fraude sociale que sur la fraude fiscale. La fraude sociale existe, il ne faut pas le nier, mais elle certainement beaucoup moins importante que la fraude fiscale.

Mme Estelle Mercier (SOC). L'amendement de repli II-CF1967 tend à majorer de 55 millions d'euros les crédits alloués à la DGFIP.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Notre amendement II-CF2601 est beaucoup plus social-démocrate que celui du parti socialiste, puisque nous ne demandons que 34 millions d'euros. Au-delà de cette boutade, j'appelle votre attention sur le fait que des postes, notamment dans les trésoreries locales, sont redéployés vers le contrôle fiscal. Or celui-ci est moins efficace si on n'a pas suffisamment de personnel pour collecter les données, et le recours à l'intelligence artificielle ne suffit pas à régler tous les problèmes. Les emplois à la DGFIP ne sont pas un coût mais plutôt un investissement.

M. Nicolas Bonnet (EcoS). L'amendement II-CF536 vise à mettre 3 millions d'euros de plus dans les moyens humains pour faire des contrôles fiscaux. Le potentiel de la fraude fiscale est, en effet, important : il serait de l'ordre de 60 à 80 milliards selon un rapport assez récent, de 2023, de la Cour des comptes. Chaque contrôleur fiscal rapportant à peu près 2 millions par an, c'est un investissement particulièrement rentable pour l'État si on adopte un point de vue entrepreneurial, bien que je ne pense pas qu'il faille voir l'État comme une entreprise.

Les contrôles fiscaux répondent aussi à un besoin de justice. Le sentiment qu'il existe une inégalité devant l'impôt est de plus en plus répandu chez nos concitoyens. Nous avons donc besoin de contrôleurs fiscaux pour rechercher les fraudes. Je pense que nous sommes tous attachés, dans cette commission, à l'idée qu'il faut lutter contre elles, sous toutes leurs formes, y compris fiscales.

Par ailleurs, le fait de déployer des êtres humains permet, dans des cas qui peuvent être complexes, car la complexité est plutôt une des caractéristiques de notre fiscalité, d'assurer un accompagnement qui ne peut pas forcément reposer sur des automatismes. Nos concitoyens et concitoyennes ne comprennent pas toujours pourquoi ils sont dans l'erreur.

L'amendement II-CF542 propose, en guise de repli, d'augmenter les crédits de 2 millions d'euros.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Avis très favorable à l'ensemble de ces amendements, en particulier au premier d'entre eux.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Même avis.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Avez-vous identifié, lors de vos travaux, des gains que l'intelligence artificielle ou d'autres moyens informatiques nouveaux permettraient de réaliser ? Y recourir pourrait-il être un moyen de remettre de l'humain dans les échanges ? On parle beaucoup du contrôle fiscal dans la perspective des sanctions, mais il peut aussi permettre d'accompagner les entreprises, d'aider les contribuables dans leurs démarches.

Par ailleurs, dans quelle mesure peut-on réorienter certains types de personnel ? M. Sansu a évoqué ceux qui travaillent dans les trésoreries. Ils ne sont pas capables de faire du contrôle, ou bien disons qu'ils n'y sont pas vraiment formés. Mes questions ne sont pas du tout polémiques, je cherche simplement à voir comment les choses peuvent évoluer, et je suis persuadé qu'il faut de l'humain, du contact, c'est-à-dire le contraire de l'intelligence artificielle.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Les personnes que nous avons auditionnées ne sont pas du tout opposées au recours à l'intelligence artificielle, mais elles ont souligné que cela introduit des automatismes et empêche les agents d'utiliser leur cerveau, puisqu'on leur fournit des listes de contrôles à effectuer et que des quotas, par jour ou par mois, doivent être respectés, ce qui peut être mal vécu au sein de la DGFIP. Mais ce n'était pas du tout, j'insiste sur ce point, un rejet de l'intelligence artificielle. Il faut arriver à s'y adapter, comme à tous les outils nouveaux – ils le sont pour tout le monde. Celui-là permet de brasser beaucoup de données, ce qui facilite les contrôles.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Grosso modo, 50 % des contrôles sont faits avec de l'IA, mais cela ne représente que 13 % des recouvrements. En effet, le recours à l'intelligence artificielle ne permet pas de traiter les cas complexes. La question qui se pose désormais est de savoir si on peut automatiser aussi leur traitement, car ils reposent sans doute sur des schémas d'optimisation ou de fraude. Les collaborateurs de la DGFIP devront regarder cette question de plus près, car le ratio actuel n'est pas très bon. Néanmoins, il faut également garder de l'humain pour découvrir les cheminements par lesquels on échappe à l'impôt.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Cessons de faire de l'IA un remède miracle. La Cour des comptes a elle-même souligné que les bénéfices attendus par la DGFIP de l'intelligence artificielle dans ses projets de modernisation étaient jusqu'à treize fois supérieurs aux gains constatés réellement. Je crois que cela permet de relativiser.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Nous avons davantage de fonctionnaires que nos voisins – de l'ordre de 900 000 à 1,4 million de plus que les autres États membres de l'UE. On a pourtant le sentiment, et ce n'est pas simplement un sentiment, qu'il n'y a plus personne aux guichets. Nous recevons tous, dans nos permanences, des gens qui sont perdus, parce qu'ils ont l'impression de ne plus pouvoir être reçus. Les amendements que vous proposez créeraient, en réalité, des postes. Qu'en attendez-vous sur le plan de l'accueil ?

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. En un peu plus de vingt ans, 34 500 postes ont été supprimés, notamment dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité (NRP) des finances publiques. Les collectivités locales – je ne parle pas ici des usagers lambda – dénoncent chaque année, par le biais de l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité), notamment, les résultats auxquels conduit le NRP. Il faut reconstituer tout un maillage, en revenant sur la politique de démantèlement de la DGFIP qui a été menée ces dernières décennies.

La commission adopte l'amendement II-CF1899.

En conséquence, les autres amendements tombent.

Amendement II-CF2604 de M. Nicolas Sansu

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Cet amendement d'appel, d'un montant de 10 millions d'euros, demande que l'administration soit dotée de moyens pour lutter contre la fraude aux cryptoactifs. Sur ce marché, valorisé à environ 1 800 milliards d'euros, les flux illicites sont estimés entre 60 et 100 milliards par an dans le monde – je ne parle que de la fraude, et non du blanchiment. Il n'en est pas assez question dans le plan antifraude que nous pourrions bientôt examiner.

M. Paul Midy (EPR). M. Legavre a parlé des vingt dernières années, mais allons plus loin. Il y a actuellement, si je ne me trompe pas, 125 000 agents à la DGFIP. Il y a quatre-vingts ans, ils étaient 150 000, mais à l'époque on calculait encore les impôts avec des feuilles de papier et des crayons, pour chaque Français. Depuis, nous avons des ordinateurs, des tableaux Excel et des logiciels.

L'amendement de M. Sansu est très intéressant sur le fond. Il faut s'adapter aux nouvelles technologies. S'agissant des cryptoactifs, l'administration est parfois en difficulté, c'est vrai, car certains sujets sont très difficiles à suivre. Nous voterons, certes, contre l'amendement, parce que des centaines de millions d'euros ont déjà été ajoutées – nous n'allons pas majorer encore les crédits de 10 millions – mais il faut évidemment que l'administration se mette au goût du jour.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. M. Midy s'en remet presque à la sagesse de la commission et je suis très heureux que le groupe EPR comprenne l'enjeu : nous sommes vraiment en difficulté pour ce qui est des cryptoactifs. Pour le reste, il s'agit simplement d'un amendement d'appel, pour dire à l'administration que le Parlement est prêt à l'accompagner sur ce sujet, qui aura sa place dans le plan antifraude. Je reconnais que le budget n'est pas forcément le meilleur véhicule législatif, mais c'est l'occasion de mettre l'accent sur le problème.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Cet amendement d'appel me plaît bien, car il peut servir à mettre en lumière des difficultés ou des risques liés à ce type de support. Néanmoins, j'ai du mal à concevoir ce que vous visez exactement. S'agit-il d'embaucher, de former ou de développer des logiciels ? Je m'abstiendrai, même si je pense qu'il est effectivement important d'envoyer un signal.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous soutiendrons l'amendement. Selon l'exposé sommaire, les pertes mondiales liées aux escroqueries et aux vols de cryptoactifs ont dépassé 20 milliards de dollars en 2024. Existe-t-il une estimation pour la France ?

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Certains évoquent 20 milliards de dollars, d'autres 60, 80, voire 100 milliards. En ce qui concerne la France, rien n'est documenté, ce qui fait partie du problème. Si on applique une règle de trois, on aboutit à 5, voire à 7 milliards d'euros, ce qui n'est pas rien, étant entendu, par ailleurs, qu'il existe en France de vrais champions dans le secteur des cryptoactifs.

M. Mattei a raison par principe. Le plan antifraude est le véhicule législatif à privilégier, mais nous souhaitons, ma corapporteuse et moi, aborder cette question dès maintenant. Il est important d'envoyer un signal en ce qui concerne l'évaluation de la fraude et la manière de la combattre.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2603 Mme Mathilde Feld

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Cet amendement d'appel vise à renforcer les moyens dédiés à la lutte contre la fraude à la TVA, qui semble être un angle mort de la lutte contre la fraude fiscale, alors qu'elle pourrait rapporter entre 6 et 10 milliards. Selon les estimations de la Commission européenne, le manque à gagner pourrait même s'établir entre 15 et 20 milliards.

L'impact de cette fraude sur les finances publiques et sur la concurrence entre les entreprises justifie un effort de contrôle et d'investigation. En comblant les failles législatives et en prévoyant l'embauche de contrôleurs spécialisés, nous pourrions améliorer l'équité et moderniser notre outil de lutte contre la fraude.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2602 M. Nicolas Sansu

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Le Conseil d'évaluation des fraudes ne s'est réuni qu'une seule fois – c'était pour son installation, en 2023. Il n'a jamais travaillé. Pourtant, la fraude fiscale coûte entre 15 et 20 milliards d'euros selon la DGFIP ; entre 60 et 80 milliards, voire entre 80 et 100 milliards, selon d'autres.

Il faudrait mieux documenter son coût, et celui de la fraude à la TVA – les estimations en la matière vont de 6 à 10 milliards selon la DGFIP à 20 à 25 milliards selon l'Insee ; elles sont de 12,8 millions pour l'Union européenne et de 15 milliards selon la Cour des comptes. Avec une évaluation plus complète et mieux documentée, nous serions mieux armés contre les fraudes.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Vous indiquez que ce conseil ne s'est pas réuni depuis octobre 2023. Alors que cela justifierait une suppression de ses crédits, vous en tirez argument pour demander leur augmentation ! Pensez-vous que si vous accordez 2 millions d'euros à cet organisme, ses membres se réuniront ? Ça fait cher la réunion !

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Nous devrions disposer de chiffres précis et documentés sur la fraude et l'évasion fiscales – notamment les fraudes aux niches, les fraudes à la TVA et celles liées au commerce électronique. Actuellement, nous sommes dans le flou et tout le monde remet en cause les chiffres de tout le monde – certes, le flou sera levé dans quelques jours concernant le pacte Dutreil.

Plutôt que de proposer la création d'un nouveau comité, nous avons choisi de nous appuyer sur un conseil existant. Il s'agit de toute manière d'un amendement d'appel, pour obtenir des estimations précises.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1797 de M. Hadrien Clouet

M. Hadrien Clouet (LFI-NFP). Cet amendement, qui vise à améliorer l'équipement de la DGFIP, ne coûterait que 1 million d'euros. La DGFIP devrait notamment se doter d'un fichier national des donations anticipées, car, actuellement, ces actes sont invisibles pour les agents. Elle devrait en outre mener un programme de contrôle fiscal randomisé, pour évaluer au mieux les fraudes évitées et donc l'apport de chaque agent. Car oui, chaque recrutement à la DGFIP rapporte de l'argent à l'État et chaque suppression de poste dans cette administration creuse les déficits. Ceux dont on entend le chœur de larmes à chaque fois qu'il manque 3 euros dans une caisse devraient le savoir.

Enfin, il faudrait une publication annuelle de la DGFIP concernant le montant de la fraude. Je serais très étonné que cet amendement, qui vise à rapporter de l'argent, ne soit pas adopté.

M. Paul Midy (EPR). Est-ce un amendement ou un appel d'offres ? Nous voterons contre.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Je salue le bon sens et la modération de M. Clouet. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF1801 de Mme Zahia Hamdane

Mme Zahia Hamdane (LFI-NFP). Cet amendement de bon sens vise à créer une direction interministérielle pour la lutte contre l'évasion fiscale, qui associerait les ministères des finances, de l'intérieur et de la justice, afin d'assurer leur complémentarité.

De fait, actuellement, la lutte contre la fraude fiscale est morcelée et souffre de l'absence de pilotage global. La DGFIP, la douane, Tracfin, les parquets, chacun agit dans son coin pendant que les fraudeurs se couvrent mutuellement. Les grands fraudeurs sont mieux organisés que l'État, car ils passent par des sociétés écrans enregistrées à l'étranger et bénéficient de l'aide de cabinets d'avocats fiscalistes et d'ingénieurs financiers.

Il est temps d'opposer à cette machine une vraie stratégie publique planifiée et coordonnée, conformément à la recommandation n° 26 du rapport concernant la lutte contre l'évasion annexé au rapport sur le PLF pour 2024, qu'ont volontairement ignorée les différents gouvernements macronistes.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Il existe déjà une mission interministérielle de coordination antifraude (Micaf). Toutefois, celle-ci ne fonctionne pas très bien – l'an dernier, même le texte de la page d'accueil de son site internet était inachevé !

Nous avons proposé l'an dernier la création d'un haut-commissariat sur cette question. Nous pourrions également créer, comme vous le proposez, une direction interministérielle – dans ce cas, il faudra supprimer la mission interministérielle existante.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Après avoir donné 2 millions d'euros à une instance qui ne se réunit pas pour qu'elle se réunisse, vous voulez substituer une direction interministérielle à une mission interministérielle qui ne finit pas ses paragraphes... Je ne voterai pas pour cet amendement.

M. Guillaume Kasbarian (EPR). On touche à l'absurde. Le groupe LFI propose la création, pour 1 million d'euros, d'une direction interministérielle, mais il ignore que ses missions sont déjà couvertes par une mission interministérielle, laquelle se révèle d'ailleurs être une coquille vide !

La responsabilité politique se dilue dans des instances multiples et variées. Ainsi, en cas de problème, chacun peut se dédouaner et rejeter la faute sur l'autre. C'est vraiment la maison qui rend fou des *Douze travaux d'Astérix* !

Je note toutefois une amélioration : le rapporteur spécial a reconnu que si on créait une nouvelle instance, il fallait supprimer celle qu'elle remplace. D'habitude, on a plutôt tendance à les superposer.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Monsieur Kasbarian, c'est sous la présidence de votre ami Emmanuel Macron que cette mission interministérielle et le Conseil d'évaluation des fraudes ont été créés – peut-être même par un gouvernement dont vous étiez membre. Le problème est qu'on ne leur donne pas les moyens d'exister, alors que nous avons besoin d'évaluations.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF2611 de M. Jérôme Legavre et II-CF1928 de M. Romain Eskenazi (discussion commune)

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Avec cet amendement, nous entendons lancer la première étape d'un plan massif de recrutement de douaniers, avec 1 220 recrutements. Depuis les années 1990, la douane a perdu un quart de ses effectifs, passant de 22 000 à 16 500 agents – par contraste, l'Allemagne compte 48 000 douaniers, alors que ses frontières sont moins longues que les nôtres.

Dans le même temps, les flux de marchandises aux frontières ont crû de manière exponentielle, si bien qu'actuellement seules 0,1 % des marchandises qui entrent dans notre territoire sont contrôlées.

Mme Estelle Mercier (SOC). Les chiffres sont accablants. Alors que le nombre d'articles arrivant au seul aéroport de Roissy a été multiplié par 4,5 en deux ans, passant de 170 millions en 2022 à 775 millions en 2024, les moyens douaniers n'ont pas suivi.

Les effectifs dédiés à la surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises, ainsi qu'à la lutte contre la grande fraude stagnent à 7 346 ETP pour 2026, contre 7 362 ETP en 2024. Le présent amendement vise à augmenter de 10 % les moyens alloués au contrôle douanier, afin au moins d'absorber l'augmentation des flux. Il coûterait 63 millions d'euros.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous soutiendrons cet amendement. Le désarmement humain des douanes a été une erreur. M. Sarkozy, quand il était président de la République, nous expliquait qu'avec la mondialisation, les frontières disparaissaient et les douanes devenaient inutiles. C'était une vision particulière du monde, surtout pour un homme qui se réclamait du gaullisme – mais enfin, je ne vais pas tirer sur une ambulance.

En réalité, c'est l'inverse : plus on affaiblit les frontières, plus il est nécessaire de déployer des douanes volantes, pour assurer au moins en semblant de contrôle.

De toute manière, la prétention même à contrôler les flux du mondialisme est une aberration. Entre 1997 et 2024, quand il était député Nicolas Dupont-Aignan, a alerté, dans l'indifférence générale – sauf celle des communistes – sur le fait qu'entre 90 % et 95 % des colis importés contenaient des marchandises frauduleuses – qu'ils arrivent dans les aéroports, ou dans des conteneurs, au Havre. Tous les douaniers le savaient. Et ce n'est que maintenant, alors que nous contrôlons enfin les colis chinois, que vous comprenez que nous empoisonnons nos concitoyens depuis vingt ans, sans parler des dangers des jouets pourris.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement II-CF2611 ; en conséquence, l'amendement II-CF1928 **tombe**.*

Amendement II-CF2610 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Il vise à renforcer les moyens de l'action sociale du secrétariat général des ministères économiques et financiers, pour répondre aux conditions de travail dramatiques au sein de ces ministères.

Cette action sociale est actuellement déployée par 90 médecins du travail, 23 inspecteurs santé et sécurité au travail et 140 assistants de service social. Les prestations d'accompagnement versées aux agents dans ce cadre concernent tous les domaines de l'action sociale.

Alors que le nombre de suicides et tentatives de suicides au sein de la DGFIP augmente considérablement depuis le début de l'année 2025, les crédits dédiés à la politique de prévention des ministères économiques et financiers sont en baisse, pour s'établir à 14 millions d'euros. Un renforcement significatif des moyens dédiés à l'action sociale serait nécessaire et même urgent.

*La commission **rejette** l'amendement.*

M. Daniel Labaronne, président. À titre de bilan, nous avons déplacé des crédits de la mission à hauteur de 612 millions de d'euros, ces déplacements incluant une baisse nette de 250 millions d'euros.

Quel est l'avis des rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission ?

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Puisque nous avons voté en faveur d'un rétablissement des effectifs dédiés au contrôle fiscal et d'une meilleure évaluation et documentation de l'évasion et de la fraude fiscales, j'émetts un avis favorable à ces crédits.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. J'ai le même avis, pour les mêmes raisons. Toutefois, je regrette que l'amendement II-CF2610 concernant les moyens de l'action sociale ait été rejeté. Malgré la détérioration – encore le mot est-il faible – des conditions de travail à la DGFIP, vous ne vous décidez pas à agir. C'est préoccupant.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Nous nous abstiendrons. Nous regrettons l'adoption de l'amendement II-CF2612, car il nous semble excessif ; il déséquilibre les choses et contredit nos efforts. Cela dit, on ne peut pas publiquement réclamer des moyens pour la lutte contre la fraude – notamment la fraude à la TVA, dont les montants sont monstrueux – et le renforcement des douanes, tout en maintenant le budget de la mission à crédits constants.

M. Paul Midy (EPR). Avec l'amendement II-CF1941, nous avons réussi à diminuer la dépense ; ensuite, les choses ont dérapé. Nous voterons contre ces crédits.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Tout le monde, à commencer par le gouvernement, affirme qu'il faut lutter contre la fraude fiscale. Or, 30 000 postes ont été supprimés à la DGFIP ces dernières années, privant celle-ci des moyens nécessaires. En outre, les suppressions de poste ont tellement tendu les conditions de travail dans cette administration qu'il y a eu quatorze suicides et neuf tentatives de suicide depuis le début de l'année. Les syndicats lancent l'alerte.

Puisque les crédits de cette mission prévoient désormais un renforcement des moyens alloués à la lutte contre la fraude fiscale, nous voterons pour. Chers collègues du Rassemblement national, votre abstention est d'une hypocrisie sans nom : il faut assumer que cette lutte nécessite des moyens supplémentaires. Quant à la Macronie, qui vote contre, nous avons l'habitude qu'elle détruise tout sur son passage.

Mme Estelle Mercier (SOC). L'examen des crédits de cette mission a mal commencé, avec l'adoption d'un amendement tendant à supprimer 250 millions de crédits, mais nous avons largement rattrapé le coup ensuite.

Alors que le coût de la fraude s'établirait entre 80 et 100 milliards par an, un accroissement des moyens de la DGFIP permettra de recouvrer quelques milliards de recettes supplémentaires. Ce ne serait pas du luxe, au vu du contexte budgétaire. Nous voterons pour ces crédits.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je remercie les rapporteurs spéciaux pour leur travail. Ils ont appelé l'attention de la commission sur des sujets importants, tels que les cryptoactifs.

Selon moi, pour mieux lutter contre la fraude fiscale, il ne s'agit pas tant de créer des postes que de simplifier le droit fiscal. Actuellement, il est si compliqué qu'il faut beaucoup de ressources humaines pour s'y retrouver.

En outre, je regrette que nos votes aient été aussi déséquilibrés. Ils ont manqué de logique : nous avons tour à tour voté pour l'augmentation et pour la réduction du montant d'une même ligne budgétaire. Je voterai contre ces crédits.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Cet exercice est perturbant, notamment car le gouvernement n'est pas là pour lever le gage des amendements adoptés. N'étant pas en mesure de trancher, je m'abstiendrai sur les crédits de cette mission.

Je remercie les rapporteurs spéciaux d'avoir mis en avant des questions importantes, y compris celle des effectifs des douanes. Toutefois, selon moi, il n'est pas forcément nécessaire d'augmenter le personnel – je pense notamment à l'amendement II-CF2610. La grandeur de l'administration est aussi de permettre le redéploiement du personnel et l'évolution des parcours professionnels.

M. Pierre Henriet (HOR). L'examen de cette mission avait bien commencé, avec l'adoption d'un amendement visant à rétablir les crédits prévus dans la loi de finances pour 2025. Or finalement, nous allons faire exploser une nouvelle fois le déficit public, malgré la nécessité de le maîtriser. Nous voterons contre ces crédits.

L'objet de cette mission ne se réduit pas à la lutte contre la fraude fiscale et il est réducteur de penser qu'en lui octroyant davantage de moyens, nous résoudrons tous les problèmes du monde. Nous pourrions développer de nombreux outils, technologiques ou humains, pour lutter efficacement contre la fraude, sans augmentation des crédits. Votre point de vue est trop binaire.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques **modifiés**.*

Article 52 et état G : Liste des objectifs et des indicateurs de performance

Amendement II-CF1828 de M. Hadrien Clouet

Mme Manon Meunier (LFI-NFP). Le manque à gagner lié à la fraude fiscale s'élève à plus de 100 milliards d'euros, alors que celui lié à la fraude sociale ne représente que 6 à 8 milliards d'euros. Pourtant, on parle beaucoup plus de celle-ci.

Autre paradoxe, nous ne savons pas combien rapporte la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, notamment parce que les indicateurs sont dispersés dans le projet de budget. Par contraste, aux États-Unis, les autorités ont pu établir que 1 dollar engagé par l'État dans la lutte contre la fraude fiscale rapportait 12,50 dollars. Nous proposons donc de créer un indicateur du « coût de collecte des recettes issues de la fraude fiscale. » Nous pourrions ainsi connaître l'efficacité des outils existants et les améliorer en conséquence. Ce sera une source de recettes indispensable au financement de nos services publics, par exemple.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Avis favorable.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Pendant toute la discussion, M. Clouet a prétendu qu'il était démontré que les inspecteurs et contrôleurs des

finances rapportaient plus qu'ils ne coûtaient. Or il nous explique ici que ce n'est pas si évident... Je voterai pour cet amendement.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Tous les ans, on nous présente en commission des finances le montant total des mises en recouvrement des fraudes fiscales et des fraudes sociales. Si nous croisons ce chiffre avec le coût de la lutte contre les fraudes, n'avons-nous pas déjà l'indicateur que vous demandez ? Nous voterons toutefois pour cet amendement.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Nous savons que les mises en recouvrement de fraudes – qui incluent tant les droits que les pénalités – rapportent autour de 14 milliards chaque année. Toutefois, les montants alloués à la lutte contre les fraudes, eux, ne sont pas forcément bien identifiés. De fait, tous les contrôleurs des impôts ne travaillent pas à plein temps sur des fraudes et heureusement ! L'indicateur demandé permettra peut-être de faire progresser la lutte contre les fraudes sur les prix de transfert ou les fraudes à la TVA, que l'administration ne parvient pas à identifier.

M. Daniel Labaronne, président. Les mathématiciens, les économètres qui travaillent dans nos universités pourraient sans doute mettre tous ces éléments en équation. Les résultats seraient intéressants.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 71

Amendement II-CF2613 de M. Jérôme Legavre

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Nous proposons que le gouvernement remette au Parlement un rapport évaluant les conséquences pour les finances publiques du transfert à la DGFIP de la gestion et du recouvrement des impôts et taxes auparavant assurés par la DGDDI.

En effet, les inquiétudes exprimées à ce sujet par les syndicats de la direction générale des douanes se sont confirmées quand le transfert des déclarations, du contrôle et du recouvrement de l'accise sur les produits énergétiques, initialement prévu pour le 1^{er} janvier 2025, a été reporté au 1^{er} janvier 2027. Rappelons que le transfert de la liquidation des taxes d'urbanisme vers la DGFIP entre 2022 et 2025 avait déjà été créé d'importantes difficultés.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2605 de Mme Mathilde Feld

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Cet amendement ne me paraît plus nécessaire dès lors que nous avons renforcé les moyens dédiés à la lutte contre la fraude aux cryptoactifs et donné consistance au Conseil d'évaluation des fraudes. C'est en effet à ce dernier qu'il reviendra d'évaluer les conséquences de cette fraude pour nos finances publiques. Cependant, le Parlement ferait bien de consacrer une

mission à cette question – nous y reviendrons lors de l’examen du projet de loi relatif à lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

L’amendement est retiré.

Amendement II-CF1921 de M. Peio Dufau

Mme Estelle Mercier (SOC). Il s’agit de demander au gouvernement un rapport sur les actions menées pour lutter contre le fléau qu’est devenue la fraude à la résidence principale et sur un éventuel renforcement des contrôles exercés dans ce domaine par la DGFiP, les communes et les intercommunalités.

Cette fraude est largement pratiquée par les propriétaires souhaitant échapper à des contributions obligatoires liées au statut de leur résidence, telles que la taxe sur les plus-values immobilières et la majoration de la taxe d’habitation sur les résidences secondaires permise dans les communes en zone tendue.

M. Jérôme Legavre, rapporteur spécial. Favorable.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Outre le fait que la multiplication des rapports me gêne, l’étude demandée requiert un croisement de données locales et nationales très complexe à effectuer. Sagesse.

La commission adopte l’amendement.

Amendement II-CF1952 de Mme Estelle Mercier

Mme Estelle Mercier (SOC). Nous proposons que le gouvernement remette au Parlement un rapport chiffrant le montant de la fraude fiscale pour l’année 2025

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Avis favorable. Toutefois, cette tâche revient au Conseil d’évaluation des fraudes, qui peut, du reste, la déléguer à un organisme spécialisé tel que l’Institut des politiques publiques, par exemple.

La commission adopte l’amendement.

L’amendement II-CF1946 de M. Philippe Brun est retiré.

Amendement II-CF1950 de Mme Estelle Mercier

Mme Estelle Mercier (SOC). Il s’agit de demander au gouvernement un rapport présentant le cadre et les moyens nécessaires à la création d’un observatoire de la fraude fiscale.

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial. Je ne veux pas faire mon Guillaume Kasbarian mais, puisque nous avons déjà un conseil d’évaluation des fraudes et une direction interministérielle de la lutte contre l’évasion fiscale, il n’est

peut-être pas nécessaire de créer un observatoire... Je vous demanderai donc de bien vouloir retirer l'amendement.

*L'amendement est **retiré**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale des Finances Publiques (DGFIP) :

- Mme Amélie Verdier, directrice ;
- Mme Céline Verwaerde, cheffe du bureau pilotage du budget et synthèse budgétaire.

Confédération Générale du Travail de la DGFIP :

- M. Didier Laplagne, secrétaire national ;
- M. Fabien Dampenon, secrétaire national.

Confédération française démocratique du travail de la DGFIP :

- Mme Karine Rousseau, secrétaire générale ;
- Mme Florence Bochnakian, secrétaire générale.

Force ouvrière de la DGFIP :

- M. Olivier Brunelle, secrétaire général ;
- Jean-Paul Philidet, secrétaire général adjoint.

Solidaires de la DGFIP :

- Mme Sandra Demarcq, secrétaire générale ;
- M. Damien Robinet, secrétaire national ;
- M. David Boilet, secrétaire national.

Confédération Générale du Travail Douanes :

CGT Douanes

- M. Yann Kerherve ;
- M. Nicolas Oudin.

Contributions écrites reçues :

- Agence française anticorruption (AFA) ;
- Secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF) ;
- Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

*

* *