

...le projet de loi de finances pour 2025

MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES », « CRÉDITS NON RÉPARTIS » ET « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES »

Claude NOUGEIN, Sénateur de la Corrèze, rapporteur spécial

1. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES » CONTRIBUE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES SANS REMETTRE EN CAUSE LES PRIORITÉS IDENTIFIÉES DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

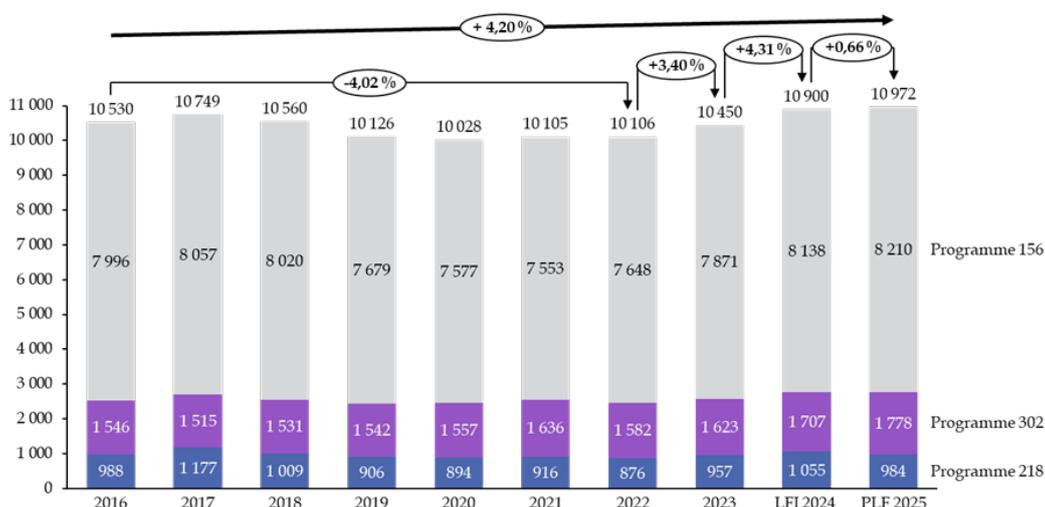
La mission « Gestion des finances publiques » porte les crédits alloués à la direction générale des finances publiques (DGFIP – programme 156), à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI – programme 302) ainsi qu'au secrétariat général du ministère de l'économie, des finances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

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS, DANS LE CONTEXTE DU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Les crédits demandés pour l'année 2025 sur la mission « Gestion des finances publiques » **sont stabilisés à hauteur de 10,97 milliards d'euros (+ 0,66 %)** après deux années de hausse exceptionnelle. Les crédits de la mission ont en effet augmenté de 7,6 % entre 2022 et 2024, à rebours de la trajectoire de stagnation voire de baisse des crédits constatée les années précédentes. L'année 2025, qui s'inscrit dans le contexte particulier du **redressement des finances publiques**, amorce ainsi un retour à cette trajectoire de modération des crédits de la mission, confirmé par la prévision triennale présentée dans le projet annuel de performances (PAP).

Évolution des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » depuis 2016

(CP, en millions d'euros)

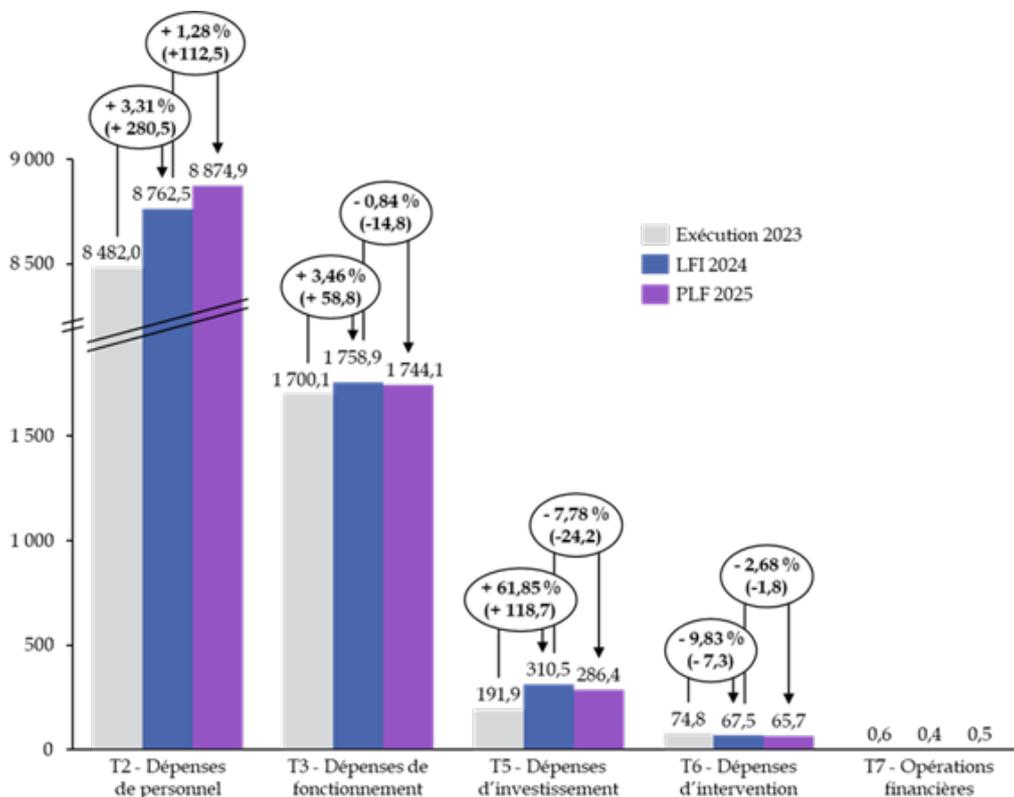


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le rapporteur spécial relève par ailleurs que le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement **visant à minorer de 104,2 millions d'euros les crédits de la mission**, dont 29 millions d'euros tirant les conséquences des annonces gouvernementales sur les mesures de maîtrise de la masse salariale de l'État.

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

(CP, en millions d'euros)



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

Tous les postes de dépenses de la mission sont en baisse dans ce PLF pour 2025, à l'exception des dépenses de personnel.

La diminution de 7,78 % des dépenses **investissement** résulte principalement de la mise en suspens du projet de rénovation du bâtiment « Vincent Auriol » du secrétariat général du ministère de l'économie (SG MEFI), des finances et de l'industrie, et n'a donc **pas d'impact substantiel sur les priorités et chantiers stratégiques de la mission**.

Les **dépenses de fonctionnement** sont relativement stables à **- 0,8 %**. Les crédits de titre 3 de la DGFIP (- 1 %) et du SG MEFI (- 5,35 %) ont en effet été redimensionnés afin de prendre en compte la situation des finances publiques du pays. En revanche, la Douane voit ses dépenses de fonctionnement augmenter de 8,3 %. Elles font l'objet d'un rebasage, qui serait justifié par un **décalage entre la trajectoire financière** prévue au contrat d'objectif et de moyens 2022-2025 et les **dépenses effectivement réalisées** sur la période 2022 à 2024, marquée par une forte inflation.

Les **dépenses de personnel** augmentent de **1,28 %**, en raison de l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT) et le dynamisme de la contribution de la mission au compte d'affectation spéciale « Pensions », et ce **malgré un schéma d'emplois négatif, qui se traduit par une suppression de 505 équivalents temps plein (ETP)**. Ainsi, la dynamique de suppression des effectifs de la mission repartirait à la hausse, après un ralentissement progressif et particulièrement marqué en 2024.

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

(en équivalents temps plein)

	2020	2021	2022	2023	LFI 2024	PLF 2025	Écart 2025/2024	Total 2020- 2025
[156] Gestion fiscale et financière de l'État et du service public local	- 1 860	- 1 778	- 1 515	- 1 048	- 200	- 550	350	6 753
[218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	- 22	- 25	- 53	55	108	- 5	- 113	71
[302] Facilitation et sécurisation des échanges	- 168	- 178	19	11	48	50	2	96
Total	- 2 050	- 1 981	- 1 549	- 1 004	- 44	- 505	239	7 133

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

B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DES CHANTIERS ET DES PRIORITÉS IDENTIFIÉS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, EN DÉPIT DU CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

1. La transformation du réseau territorial de la DGFIP est en cours d'achèvement

La transformation du réseau de la DGFIP comprend la mise en place du « nouveau réseau de proximité » (NRP), l'installation de « conseillers aux décideurs locaux » et la délocalisation de certains services des métropoles vers les villes moyennes.

La mise en place du NRP, **supposée s'achever en 2026, est en passe d'être finalisée** : 97,2 % du réseau cible a ainsi été atteint à la fin de l'année 2023. Le nombre de services locaux devrait passer de 3 500 à 2 000 d'ici 2026, tandis que le nombre de communes disposant d'un point de contact « DGFIP » augmenterait de 1 977 à plus de 3 000. Le rapporteur spécial souligne toutefois ici **l'impératif de maintenir un accueil physique de qualité**, à destination de l'ensemble des contribuables, en particulier pour les citoyens les plus éloignés du numérique.

Concernant le déploiement des « conseillers aux décideurs locaux » (CDL), le rapporteur spécial regrette que la cible initiale **de 1 200 CDL ait été revue à la baisse**, à hauteur de 993CDL, dont 917 étaient en poste fin 2023. Ce revirement est d'autant plus critiquable que le rapport de la Cour des comptes sur l'action de la DGFIP auprès des collectivités territoriales, remis à la commission en décembre 2023, a mis en exergue un déséquilibre dans la répartition de la charge de travail entre les CDL.

Enfin, la délocalisation de certains services des métropoles vers les villes moyennes se poursuit, conformément aux engagements pris par la DGFIP : au 30 septembre 2024, près de 2 300 emplois étaient déjà implantés, ce qui représente 85 % des emplois cible prévus à l'horizon 2026. **En 2025, 106 emplois seraient concernés**, ainsi que 231 en 2026, soit au total 2 633 personnes.

2. Le budget informatique est préservé en 2025, compte tenu de la nécessité de résorber la dette technologique des administrations de la mission

Les **enjeux informatiques de la DGFIP, de la Douane mais aussi du SG MEFI sont majeurs**. Les trois administrations assument des **missions essentielles au bon fonctionnement de l'État**, en assurant le recouvrement de ses ressources et la gestion d'une partie de ses dépenses. En 2024, les crédits alloués aux dépenses informatiques s'élèveraient ainsi à 584,3 millions d'euros, soit une enveloppe très proche du montant inédit consacré à ces dépenses en 2024 (- 1 %).

Le rapporteur spécial se félicite que les **projets d'investissement consacrés à la résorption de la dette technique informatique de la DGFIP et de la DGDDI aient été préservés**, en dépit du contexte budgétaire contraint.

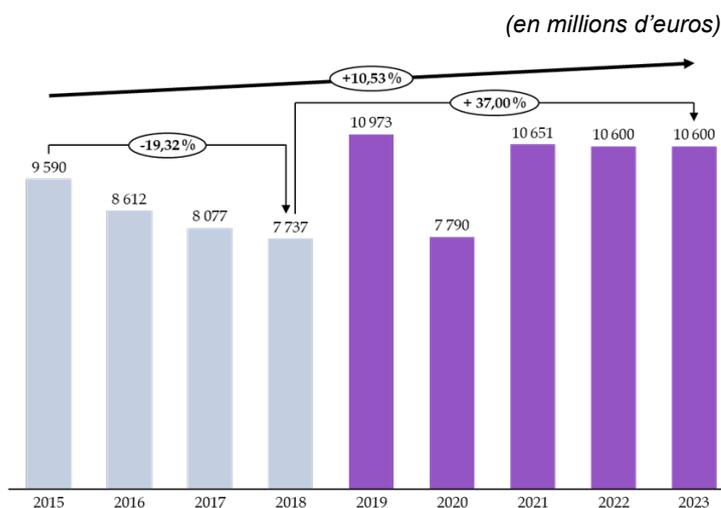
Pour autant, il constate, comme chaque année, **la même difficulté de suivi des projets informatiques, avec des dépassements importants de calendrier et de coût**. Il appelle chaque année les administrations concernées à s'interroger sur l'opportunité de **mettre en place des mécanismes d'alerte en cas de dérapage avéré des coûts et des délais**, actualisés à la hausse à chaque projet de loi de finances.

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

En 2023, **les montants recouverts au titre du contrôle fiscal ont atteint 10,6 milliards d'euros**, en stabilisation par rapport aux deux années précédentes. Le niveau de 2019 a donc quasiment été atteint, après une chute en 2020 due à la crise sanitaire.

Le contrôle fiscal a connu ces dernières années une transformation profonde de ces outils, avec un recours accru à **l'intelligence artificielle** ainsi qu'à **l'exploitation des données de masse (datamining, text-mining)**. À la fin de l'année 2023, **56 %** des opérations de contrôle fiscal ont été programmées par le biais **du datamining**, en progression par rapport à 2022 (52,4 %) et 2021 (44,1 %).

Évolution des montants encaissés au titre du contrôle fiscal



Source : commission des finances

La lutte contre la fraude, et plus généralement, la lutte contre les flux illicites, font également partie des missions stratégiques de la Douane. Cette dernière a ainsi saisi 92,6 tonnes de stupéfiants en 2023, retiré 20,5 millions d'articles contrefaits et, au nom de la lutte contre la fraude financière, saisi ou identifié des avoirs pour un montant total de 163,3 millions d'euros.

Comme en 2024, la Douane **voit ses moyens renforcés**, afin de tirer les conséquences de l'essor du e-commerce et de la modernisation de ses prérogatives par la loi du 18 juillet 2023 **visant à donner à la douane les moyens de lutter contre les nouvelles menaces**¹. Cela se traduit par exemple par l'augmentation des moyens consacrés à la **direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)** : cette dernière bénéficie notamment d'un transfert de 23 ETP de la DGFIP pour la constitution d'une nouvelle unité du renseignement fiscal (URF), annoncée dans le cadre du plan de lutte contre les fraudes de juin 2023.

Le rapporteur spécial regrette toutefois que la **réserve opérationnelle** de la Douane, créée par la loi du 18 juillet 2023, **n'ait pas pu être mise en service pour les Jeux Olympiques et paralympiques de 2024**, faute de publication du décret d'application, et alors même que sa création avait été en partie justifiée par cette échéance. Cette réserve devrait toutefois être mise en service d'ici l'été 2025. Le budget de titre 2 qui lui serait alloué s'élèverait, en année pleine, à 3,1 millions d'euros.

¹ [Loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023](#) visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.

Dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques, le rapporteur spécial a présenté **deux amendements de crédits**, déjà adoptés par le Sénat par le passé, portant, d'une part, sur **l'augmentation, d'un à trois, du nombre de jours de carence appliqués aux arrêts maladie dans la fonction publique de l'État (112 millions d'euros en AE et en CP)**, et, d'autre part, sur **la réduction de 2,5 % des emplois des opérateurs (150 millions d'euros en AE et en CP)**. Ces amendements, **imputés par convention** sur la mission « Gestion des finances publiques », ont **vocation à être répartis sur l'ensemble des missions du budget de l'État**.

2. LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » : DES CRÉDITS INSCRITS SUR LA PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES QUE LE GOUVERNEMENT PRÉVOIT DE SUPPRIMER PAR AMENDEMENT

Les crédits demandés sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » s'élèvent cette année à 70 millions d'euros en AE et en CP, contre 285,5 millions d'euros en 2023. Ces crédits ont vocation à financer la mise en place d'un référentiel d'emploi pour les agents contractuels de la fonction publique ainsi que des mesures de convergence indiciaire et de revalorisation indemnitaire des administrateurs de l'État. Toutefois, un amendement **visant à supprimer l'intégralité de ces crédits a été déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale**.

Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est doté cette année de 125 millions d'euros en CP, contre 225 millions d'euros en 2024. Le rapporteur spécial se félicite de la baisse de ces crédits, après plusieurs années marquées par des ouvertures excessives, auxquelles la commission s'était systématiquement opposée.

3. LA MISSION « TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES » : UNE RATIONALISATION SIGNIFICATIVE DES MOYENS, QUI DEVRA ÊTRE POURSUIVIE SUR LE LONG TERME

A. UNE BAISSÉ MARQUÉE DES MOYENS DE LA MISSION POUR 2025

Alors que la mission « Transformation et fonction publiques » avait connu une **première diminution de - 5,6 % en CP en loi de finances initiale pour 2024**, le projet de loi de finances pour 2025 acte, dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques, une **baisse significative des moyens de la mission, de - 26,9 % à périmètre courant, à 801 millions d'euros**.

Une partie de cette baisse procède de la suppression, par le présent projet de loi de finances, du programme 352 « Innovation et transformation numériques », portant une fraction des crédits de la direction interministérielle du numérique (DINUM) et représentant 74,1 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2024, **qui a été intégré au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**.

Si la mission affiche ainsi une **baisse de - 26,9 % en CP à périmètre courant (soit - 295 millions d'euros)**, cette évolution représente donc une **diminution de - 21,6 % en CP à périmètre constant (soit - 221 millions d'euros)**. **En AE, la baisse est relativement moins marquée, à - 13,7 % à périmètre courant et - 8,3 % à périmètre constant, avec une dotation de 1,081 milliard d'euros pour 2025**.

Cette évolution s'explique par la **rationalisation des crédits des deux programmes de la mission fonctionnant par appels à projets**, qui affichent chacun une **baisse d'environ un tiers en CP** :

- d'une part, **le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs »**, finançant la rénovation des cités administratives ;

- d'autre part, **le programme 349 « Transformation publique »**, constitué pour l'essentiel (environ 75 % des crédits) par le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Ces baisses prennent acte de la sous-consommation chronique de ces programmes depuis leur création, avec d'importants retards constatés sur le décaissement des crédits.

B. ENTRE LA FINALISATION DE LA RÉNOVATION DES CITÉS ADMINISTRATIVES ET LE DÉPLOIEMENT DU PILOTE DU PROJET DE FONCIÈRE, LE PROGRAMME 348 AURAIT VOCATION À S'ÉTEINDRE À TERME

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

Avancement du programme de rénovation des cités administratives

État d'avancement	Au 31 décembre 2022	Au 30 août 2023	Au 30 août 2024
Marché global de performance ou marché de travaux notifié ou acquisition réalisée	874 millions d'euros pour 33 projets	922 millions d'euros pour 35 projets	992 millions d'euros pour 36 projets
Travaux en cours	24 projets	35 projets	21 projets
Opérations de réception	-	5 projets en cours de réception	15 projets réceptionnés

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

Le projet de foncière de l'État, qui prévoit le versement de loyers par les administrations occupantes, devrait connaître une première mise en œuvre avec le déploiement d'un « pilote » dans les régions Grand-Est et Normandie.

À terme, la foncière publique interministérielle, qui devrait a priori prendre la forme d'un **établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)**, a vocation à se déployer sur l'ensemble du périmètre des **immeubles de bureaux et locaux d'activités de l'État, à l'exception des logements isolés, des biens occupés par le ministère des armées et des biens situés à l'étranger ou des biens trop spécifiques (musées, cathédrales, barrages, etc.)**, soit **environ 20 millions de mètres carrés** sur un patrimoine immobilier total de 96 millions de mètres carrés.

L'essentiel des gains attendus, estimés à un milliard d'euros sur huit ans, au titre de la réduction de 25 % des surfaces de bureaux, soit 5 millions de mètres carrés, devrait résulter de la diminution du « mur » d'investissements nécessaires pour la mise aux normes des bâtiments.

Dans le cadre de la centralisation de la gestion immobilière de l'État au sein de la foncière, **le rapporteur spécial estime que le programme 348 aurait vocation à s'éteindre progressivement, les dépenses correspondantes étant appelées à être inscrites dans le budget de l'établissement public**, qui serait placé sous la tutelle de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Au titre de l'effort de redressement des finances publiques et dans le cadre du déploiement de la réforme de la foncière d'État, le rapporteur spécial a présenté un **amendement de crédits visant à tirer la conséquence budgétaire de la mise en œuvre dès 2025 de la trajectoire de réduction de 25 % des surfaces occupées (125 millions d'euros en AE et en CP)**. Cet amendement, **imputé par convention** sur le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » de la mission « Transformation et fonction publiques », concerne cependant la politique immobilière de l'État dans sa globalité et a vocation à être réparti en exécution entre l'ensemble des missions.

Réunie le jeudi 7 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques » tels que modifiés par deux amendements de crédits, les crédits de la mission « Crédits non répartis » sans modification et les crédits de la mission « Transformation et fonction publiques » tels que modifiés par un amendement de crédits.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.



Claude NOUGEIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains) de la Corrèze

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28