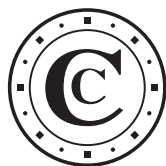


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Rapport public thématique

Décembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LA FRAUDE FISCALE : UN PHÉNOMÈNE MAL CERNÉ ET NON CHIFFRÉ	17
I - DES RÉSULTATS FINANCIERS DU CONTRÔLE FISCAL QUI NE PROGRESSEDENT QUASIMENT PAS	17
A - La fraude fiscale : un phénomène à bien définir	19
1 - Fraude fiscale, optimisation fiscale, aléas de recouvrement, écart fiscal : de quoi parle-t-on ?	20
2 - La fraude fiscale, une qualification indissociable du contrôle fiscal	21
B - Des résultats du contrôle fiscal qui retrouvent à peine le niveau de 2015 et dont l'absence de progression marquée est difficile à interpréter	24
1 - Une baisse relative des résultats du contrôle fiscal	25
2 - Des résultats qu'il est difficile d'interpréter.....	27
II - CHIFFRER L'ÉCART FISCAL : UN RETARD PERSISTANT DE LA FRANCE.....	28
A - Le chiffrage de la fraude fiscale : trois estimations anciennes extérieures à l'administration fiscale, à la fois fragiles et divergentes	28
B - Un retard persistant dans le chiffrage de l'écart fiscal qui doit être rattrapé	30
1 - Un retard qui distingue la France de nombreux États de l'OCDE	30
2 - Des moyens insuffisants pour chiffrer l'écart fiscal dans un délai raisonnable	31
3 - L'enjeu de procéder à des contrôles aléatoires	34
CHAPITRE II UNE STRATÉGIE DE DÉTECTION ET DE CONTRÔLE PROFONDÉMENT TRANSFORMÉE EN UNE DÉCENNIE.....	35
I - UNE PRIORITÉ AU CIBLAGE DES CONTRÔLES À DES FINS DE RENDEMENT	36
II - UNE EXPLOITATION CROISSANTE DU CROISEMENT DE DONNÉES, DONT L'USAGE PEUT ENCORE ÊTRE OPTIMISÉ	37
A - Un croisement des données en masse à l'origine d'une part croissante des contrôles	37
1 - Le croisement de données en masse, une évolution récente au sein de la DGFIP.....	38
2 - Une part croissante des contrôles issue du croisement des données en masse	39
B - Des résultats inégaux selon les impôts, des recettes limitées	40
1 - Une pertinence variable du croisement des données en masse selon les impositions	40
2 - Des recettes issues du croisement de données en masse encore limitées	41
C - Des marges de progression qui passent par l'exploitation de nouvelles données et une meilleure interconnexion des systèmes d'information	42
1 - Des fraudes à la TVA qui pourront être mieux appréhendées grâce aux données issues de la facturation électronique	42
2 - Une faible interconnexion des systèmes d'information	43
D - Un usage des données soumis à un strict encadrement juridique, pour garantir les droits et libertés des contribuables	44

III - DES TECHNIQUES D'ENQUÊTE QUI ÉVOLUENT, DES COOPÉRATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES QUI DOIVENT ÊTRE POURSUIVIES	45
A - Des techniques d'enquête de plus en plus puissantes et qui s'adaptent à l'évolution de la fraude	46
B - Des coopérations inter-administrations en constant approfondissement.....	47
1 - Des coopérations interministérielles variées	48
2 - Une coopération avec l'autorité judiciaire, à la fois ancienne et à approfondir.....	49
C - Des coopérations internationales croissantes, principalement entre États membres de l'Union européenne	51
1 - Un niveau inédit de coopération entre États membres de l'Union européenne en matière d'échange automatique de données.....	51
2 - La coopération européenne : un outil puissant à mobiliser davantage.....	52
3 - Les coopérations bilatérales à l'international : une dynamique efficace à développer davantage	54
CHAPITRE III LA RÉPRESSION DE LA FRAUDE FISCALE : UNE PRIORITÉ ACCORDÉE À LA RÉOLUTION AMIABLE	57
I - DES SANCTIONS ADMINISTRATIVES AU CŒUR DU VOLET RÉPRESSIF	58
A - Une baisse inexpliquée du recours aux sanctions exclusives de bonne foi	60
1 - Un large éventail de sanctions administratives, constitué pour l'essentiel de pénalités financières proportionnées à la gravité de la faute	60
2 - Des sanctions en baisse dont l'application devrait être mieux suivie	61
3 - Une doctrine administrative à mieux appliquer s'agissant des dénonciations obligatoires et des plaintes pour fraude.....	64
B - Les règlements d'ensemble, une pratique à mieux définir et à encadrer	65
1 - Le règlement d'ensemble, une pratique encore mal définie de résolution amiable.....	65
2 - Le règlement d'ensemble, une pratique marginale mais aux enjeux importants	67
II - UN AMÉNAGEMENT DU « VERROU DE BERCY » QUI NE S'EST PAS TRADUIT PAR UNE AUGMENTATION DES POURSUITES PÉNALES.....	68
A - Le rôle du juge pénal en matière fiscale.....	68
B - La réforme de 2018 : une aggravation des sanctions encourues et l'obligation de dénonciation faite à l'administration fiscale	69
1 - Une réforme répressive dans son principe.....	69
2 - Une augmentation attendue du nombre de dossiers transmis au ministère public.....	71
C - Des moyens judiciaires qui demeurent modestes pour traiter les dossiers transmis par l'administration fiscale.....	73
1 - Une faible part de l'activité pénale et des moyens limités	73
2 - Des revendications de moyens, des délais de traitement en hausse	75
D - Une augmentation significative du taux de classement sans suite	77
E - Une évolution contrastée des peines prononcées	79
CONCLUSION GÉNÉRALE	83
LISTE DES ABRÉVIATIONS	85
ANNEXES	87

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport porte sur la mission de lutte contre la fraude fiscale confiée à la direction générale des finances publiques, sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Préparée par la première chambre, l'enquête a été conduite auprès de la direction générale des finances publiques et du ministère de la justice. Elle clôt une série de quatre instructions portant sur la mission de contrôle fiscal de la direction des finances publiques, réalisées depuis novembre 2023.

Ces enquêtes ont porté sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, dans le cadre d'un rapport public thématique d'origine citoyenne qui comprenait le contrôle de la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF), chargée du contrôle fiscal des particuliers les plus médiatiques ou fortunés, la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef), chargée de la détection des schémas de fraude les plus sophistiqués, la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) chargée du contrôle des grandes entreprises, et la direction régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et les directions départementales des finances publiques (DDFiP) du Doubs et de la Nièvre. Ces trois dernières enquêtes ont été publiées sous la forme d'observations définitives.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 23 octobre 2025, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de Mmes Baccache-Beauvallet, Lignot-Leloup et Rabault, conseillères maîtres, et MM. Blondy, Boudy, Gobelet, Marquet, Soubeyran, Vareille et von Lennep, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Ferreira-Daniel, conseillère référendaire en service extraordinaire, et M. Basset, conseiller référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Emmanuel Giannesini, conseiller maître.

M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la 5^{ème} chambre, M. Savy, président de section, représentant M Bertucci, président de la 7^{ème} chambre, M. Albertini, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier, et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Très présente dans le débat public, la fraude fiscale demeure pourtant mal cernée et non chiffrée. Souvent confondue avec d'autres phénomènes de minoration des impôts comme l'optimisation fiscale ou l'évasion fiscale, la fraude répond à une définition précise qui tient à sa nature délictuelle : elle se distingue des irrégularités involontaires par une intention délibérée de s'affranchir des règles fiscales.

En matière de lutte contre la fraude, la décennie 2013-2023 a été marquée par une série de transformations, initiées par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, plusieurs dispositions des lois de finances de 2019 à 2021 et enfin le plan gouvernemental de lutte contre les fraudes fiscales, sociales et douanières de mai-juin 2023. En dépit de ces transformations, et bien qu'au cours de la même période, le volume des impôts recouvrés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ait progressé de plus de 44 % pour atteindre 718 Md€, le bilan des dispositifs, des initiatives et des actions déployés depuis dix ans débouche sur un constat contre-intuitif : la connaissance de l'ampleur de la fraude commise n'a pas progressé, les résultats financiers du contrôle fiscal en droits rappelés et pénalités – à hauteur de 20 Md€ en 2024 – peinent à retrouver leur niveau du milieu des années 2010, et à rebours de l'intention affichée du législateur, la fraude fiscale n'est ni plus fréquemment, ni plus durement sanctionnée qu'il y a dix ans.

Ce constat n'est pas nécessairement synonyme d'échec. Les résultats actuels de la lutte contre la fraude fiscale sont à mettre en regard d'une diminution des effectifs affectés au contrôle fiscal, elle-même concomitante d'une amplification considérable de la masse des informations mises à disposition de l'administration fiscale, de par la volonté du législateur (avec par exemple l'extension du champ des obligations déclaratives imposées aux intermédiaires financiers ou aux plateformes numériques) et, au plan international, grâce au développement des fichiers et des échanges d'information fiscale. L'administration fiscale a tiré parti de cette massification des données pour mettre en œuvre des moyens de détection automatique d'une puissance inédite et pour moderniser et mieux cibler sa stratégie de contrôle. Reste qu'en l'absence d'estimation de l'écart fiscal ou de la fraude fiscale, la plus ou moins grande efficacité de ces initiatives ne peut pas être évaluée rigoureusement.

Le présent rapport de synthèse analyse les modalités et les résultats de la lutte contre la fraude fiscale sur la période 2015-2025, avec un accent particulier sur les réformes et les mesures portées par la loi du 23 octobre 2018 que sont la généralisation du croisement de données en masse et le renforcement du volet répressif. Il s'appuie sur plusieurs communications de la Cour intervenues depuis sa dernière publication d'ensemble sur le sujet en 2019¹, consacrées notamment à la détection de la fraude fiscale des particuliers², à la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef)³, aux directions départementales des finances publiques dans leur fonction de contrôle⁴, à la direction nationale des vérifications internationales (DVNI)⁵ et à plusieurs impositions.

La fraude fiscale, omniprésente dans le débat public et pourtant mal connue et non chiffrée

La « fraude » reste fréquemment confondue avec d'autres phénomènes et comportements ayant pour conséquence de réduire le produit des impôts, comme l'optimisation ou l'évasion fiscales. Or il convient pour la clarté du débat public de distinguer la « fraude fiscale », dont la définition exige un caractère intentionnel, et l'« écart fiscal », concept plus neutre, qui inclut non seulement la fraude fiscale mais aussi les erreurs commises de bonne foi par les contribuables ainsi que les aléas du recouvrement des impôts. Il est regrettable que la part de la fraude *stricto sensu* au sein de cet ensemble ne puisse faire l'objet ne serait-ce que d'un calcul d'ordre de grandeur. Hasarder un montant de fraude sans recourir à une méthode d'évaluation rigoureuse, quel qu'il soit, comporte le risque d'instiller le soupçon sur le civisme fiscal de la population en général ou sur celui de telle ou telle catégorie de redevables, alors que la méconnaissance de l'ampleur de la fraude caractérise tous les impôts et tous les contribuables.

L'absence d'estimation statistique de l'écart fiscal et de la fraude fiscale constitue une carence regrettable que la Cour a signalée à plusieurs reprises. Alors que l'importance de l'impôt dans la vie nationale aurait dû la conduire à jouer un rôle *leader*, la France est au contraire l'un des pays les plus en retard en la matière : en 2024, 30 % des 58 administrations fiscales de l'OCDE publient régulièrement des estimations de leurs écarts fiscaux, cinq d'entre elles effectuant ce travail à un rythme annuel (l'Australie, le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède), alors qu'en France, les premiers travaux de chiffrage de l'écart fiscal n'ont été engagés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qu'en 2022 sur la TVA.

Il est donc indispensable que la DGFIP termine son estimation de l'écart fiscal de la TVA et estime celui relatif à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu d'ici 2027. Ces estimations doivent devenir un chantier prioritaire.

¹ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

² Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

³ Cour des comptes, *La direction nationale des enquêtes fiscales*, observations définitives, novembre 2024.

⁴ Cour des comptes, *Contrôle de la DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre*, observations définitives, juin 2025.

⁵ Cour des comptes, *La direction nationale des vérifications internationales (DVNI)*, observations définitives, décembre 2025.

Faute d'une estimation robuste de l'écart fiscal, il n'est pas possible d'évaluer la performance du contrôle fiscal, performance qui se mesure en rapportant les résultats de ces contrôles à l'écart fiscal estimé. Et il n'est donc pas non plus possible d'expliquer pourquoi ses résultats financiers ne progressent guère en dépit de la croissance d'ensemble des recettes fiscales et de la puissance des outils de contrôle. L'ensemble des droits rappelés et des taxes et crédits d'impôt non remboursés est en effet passé, au cours de la période 2015-2024, de 16,1 Md€ à 17,4 Md€, soit une progression de 8 % en euros courants, nettement inférieure à celle du total des recettes fiscales encaissées par la DGFIP (44 %).

Une stratégie de détection et de contrôle profondément transformée par la technologie dont l'efficacité reste toutefois à démontrer

Trois phénomènes se sont conjugués au cours des dix dernières années pour transformer en profondeur la stratégie déployée par l'administration fiscale pour détecter les irrégularités fiscales et en déduire la programmation du contrôle fiscal.

Le premier phénomène, qui a marqué la décennie écoulée, est la priorité assumée d'un contrôle fiscal gouverné par des objectifs de rendement budgétaire. Dans un contexte de réduction des effectifs, la DGFIP a cherché à systématiquement cibler ses contrôles, en privilégiant les dossiers à forts enjeux, en réduisant le nombre de contrôles sur place pour augmenter celui des contrôles sur pièces et en favorisant les modalités de conclusion les plus à-mêmes de déboucher sur des rappels de droits non contestés et rapidement recouvrés.

Le deuxième phénomène, dont la Cour a déjà rendu compte⁶, est le déploiement à compter du milieu des années 2010 d'outils visant à automatiser la détection de larges catégories d'irrégularités et anomalies déclaratives. À partir de 2018 ont notamment été mises en œuvre des techniques de croisement des données en masse qui sont devenues un des piliers de la stratégie de contrôle fiscal. L'administration fiscale s'est donnée pour objectif de programmer 50 % de ses contrôles sur cette base, cette cible ayant été atteinte dès 2022 s'agissant des contrôles des professionnels et devant l'être prochainement s'agissant des particuliers.

Pour autant, si le croisement de données en masse a profondément modifié les outils et les méthodes de lutte contre la fraude fiscale, il n'en a pas encore bouleversé les principaux résultats. Ainsi, les contrôles qui en sont issus ont été à l'origine de 13,8 % seulement des droits et pénalités mis en recouvrement en 2023 (2,1 Md€), alors qu'ils représentaient 44 % de l'ensemble des contrôles au cours de cette année. Eu égard à la place prise par cette technique dans la programmation des contrôles, il est nécessaire que l'administration fiscale procède à des évaluations régulières de la pertinence des listes de dossiers qui en découlent. De telles évaluations pourraient contribuer à la formalisation d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales permettant de mieux répartir les moyens affectés au contrôle.

Enfin, au terme d'une décennie de progrès importants en matière de coopération interministérielle et internationale, l'administration fiscale peut s'appuyer sur de nouvelles procédures d'enquêtes et sur des échanges d'information croissants, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Des progrès restent néanmoins possibles pour tirer pleinement parti de ces avancées en matière de transparence transfrontalière, par exemple s'agissant du nombre de contrôles multilatéraux impliquant plusieurs États ou d'information en provenance de l'autorité judiciaire.

⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

Bien que les outils et procédures ayant sous-tendu ces transformations aient été déployés avec succès et fonctionnent de manière apparemment efficace, leur impact global sur le rendement et l'efficacité du contrôle fiscal n'est pas massif, comme le montrent les résultats de ce dernier depuis dix ans. La stratégie de détection des irrégularités et de contrôle fiscal ainsi renouvelée doit encore faire la preuve de sa pleine efficacité.

La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable

Le volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale repose à titre principal sur le régime des pénalités administratives qu'inflige l'administration fiscale, le régime pénal, relevant de la justice, ne concernant qu'une faible proportion des dossiers et les cas les plus graves.

À travers les lois du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », puis du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, le législateur a réformé le volet répressif de cette dernière en érigeant une ligne de partage entre, d'une part, irrégularités commises de bonne foi, plus susceptibles d'être régularisées sans sanction avant même l'intervention d'un contrôle fiscal et, d'autre part, la fraude *stricto sensu*, dont les cas doivent désormais être systématiquement communiqués à l'autorité judiciaire au-delà d'un certain montant. Pourtant, si le nombre de dossiers transmis aux procureurs de la République en vertu de cette obligation a logiquement progressé, les statistiques pénales montrent que la fraude n'est aujourd'hui ni plus fréquemment, ni plus sévèrement sanctionnée qu'il y a dix ans.

Ce paradoxe peut s'expliquer en partie par la stratégie de « conclusion apaisée » des contrôles formalisée par l'administration depuis 2019. Celle-ci vise à faciliter, pour tous les contribuables, qu'ils soient ou non de bonne foi, le recouvrement des créances et évite le recours aux procédures contentieuses, jugées longues et incertaines. Dans ce contexte, l'application des pénalités administratives sanctionnant la fraude fiscale reste mesurée et limitée aux faits les plus caractérisés. La DGFIP gagnerait à mieux formaliser sa doctrine d'application des sanctions administratives et à s'assurer de sa bonne application, dans le cadre défini par le législateur et sous le contrôle du juge.

Cette stratégie de conclusion apaisée s'appuie notamment sur les « règlements d'ensemble », dispositif marginal en nombre de dossiers mais aux enjeux financiers importants dès lors qu'il conclut fréquemment les contrôles fiscaux des plus grandes entreprises. Depuis 2004, ces règlements d'ensemble peuvent ainsi conclure la procédure de rectification contradictoire en portant à la fois sur les droits rappelés et sur les pénalités. Eu égard aux enjeux financiers associés, il conviendrait d'identifier les critères permettant de recourir à ces instruments par une doctrine nationale, d'en préciser les conditions de mise en œuvre et d'en assurer un suivi plus étroit.

Jusqu'en 2018, l'autorité judiciaire n'était saisie des affaires de fraude fiscale par l'administration fiscale qu'à la discrétion de cette dernière en vertu du « verrou de Bercy ». La loi du 23 octobre 2018 a réformé ce dispositif : les faits les plus graves sont désormais transmis systématiquement à l'autorité judiciaire. À cet égard, le dispositif a rempli ses objectifs quantitatifs : le nombre de dossiers transmis a fortement augmenté (+ 125 % entre 2018 et 2024) et l'autorité judiciaire est désormais saisie chaque année d'environ 800 M€ d'impôts éludés, pour un montant moyen par dossier de l'ordre de 400 000 €.

Les systèmes d'information du ministère de la justice ne permettent pas de suivre le traitement pénal de ces dossiers en fonction des montants considérés, ce qui limite grandement l'appréciation de la répression pénale. Toutefois, l'analyse par justiciable conduite par la Cour sur les années 2019-2024 permet d'identifier environ 650 à 700 personnes physiques ou morales condamnées chaque année pour fraude fiscale. Environ 80 % des peines prononcées comprennent des peines d'emprisonnement, dont 17 % de peines de prison ferme. Les amendes, prononcées dans moins de la moitié des dossiers pour un montant moyen de 33 500 € en 2024, sont nettement inférieures aux montants des droits rappelés et aux peines encourues de par la loi (jusqu'à 500 000 € ou le double des impôts fraudés). D'une façon générale, le traitement pénal de la fraude fiscale est paradoxalement moins répressif depuis la réforme du « verrou de Bercy » : en 2023, seul un quart des personnes mises en cause ont réellement fait l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel, tandis que pour 44 % d'entre elles, la procédure pénale s'est conclue par un classement sans suite et pour 27 % par des alternatives aux poursuites. En valeur absolue, c'est donc une diminution inattendue du nombre de personnes poursuivies devant les tribunaux correctionnels pour fraude fiscale qui est constatée depuis la réforme du « verrou de Bercy » puisque celui-ci est passé d'un peu plus de 850 par an sur les deux années précédant la réforme à 700 en 2023 et 2024.

Une des raisons de ce paradoxe est probablement celle des moyens de l'autorité judiciaire pour traiter les dossiers, reflet d'une politique pénale générale dans laquelle la lutte contre la fraude fiscale n'est la priorité que de quelques structures spécialisées. Compte tenu des délais d'instruction et de jugement des juridictions pénales, il est cependant prématuré de tirer des conclusions définitives de l'aménagement du « verrou de Bercy ». Un bilan plus complet des effets de cette réforme devra être mené à bien afin d'identifier précisément les raisons qui ont conduit à ce que la hausse du nombre de dossiers transmis à l'autorité judiciaire s'accompagne d'une réponse pénale moins répressive, à rebours de l'intention du législateur.

*

**

Au terme du présent travail de synthèse, qui succède à plusieurs communications de la Cour sur différents aspects de la fraude et du contrôle fiscal, il n'est toujours pas possible, pas plus qu'il ne l'était en 2019 dans la dernière publication de la juridiction sur le sujet, de répondre de manière univoque à la question de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Au cours des dix dernières années, les échanges d'information et globalement la transparence fiscale ont progressé ; les outils de détection automatique des anomalies déclaratives ont atteint une puissance inédite ; la programmation des contrôles fiscaux a gagné en précision. Mais malgré ces réussites, le rendement global du contrôle fiscal n'a pas progressé et la fraude effectivement poursuivie n'est pas plus durement sanctionnée, la ligne de partage tracée par le législateur entre irrégularités involontaires commises de bonne foi et agissements intentionnels étant brouillée en pratique.

Comme la Cour l'a déjà exprimé, il est indispensable au regard de ces constats que l'administration fiscale engage plus résolument les travaux d'évaluation de nature à démontrer la pertinence et l'efficacité de ses choix stratégiques. Au-delà de cet impératif de pilotage et d'évaluation, chiffrer l'écart fiscal et sortir du flou quant à la réalité du montant de la fraude commise, détectée et réprimée est aussi une voie de consolidation du débat public sur l'impôt et sa juste répartition entre les contribuables.

Récapitulatif des recommandations

Ce rapport conclut un cycle de trois années de contrôles de la Cour portant sur la lutte contre la fraude fiscale.

Les quatre recommandations formulées ci-dessous au titre du présent travail de synthèse viennent compléter un total de vingt-cinq recommandations proposées par la Cour dans quatre rapports sur la détection de la fraude fiscale des particuliers⁷, la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef)⁸, les directions départementales des finances publiques dans leur fonction de contrôle⁹, la direction nationale des vérifications internationales (DVNI)¹⁰ dont il constitue la synthèse. Ces recommandations sont rappelées en annexe n° 1 du rapport.

1. Achever l'estimation de l'écart fiscal affectant la TVA et estimer cet écart pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu d'ici 2027 (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
2. Définir une stratégie de programmation en s'appuyant sur une évaluation de la performance du croisement de données en masse (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
3. Déterminer au niveau national les critères permettant de recourir au règlement d'ensemble, en préciser les conditions de mise en œuvre et en assurer un suivi plus étroit (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).
4. Réaliser en 2026 un bilan de la réforme du « verrou de Bercy » portée par la loi du 23 octobre 2018 (*ministre de la justice, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

⁷ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

⁸ Cour des comptes, *La direction nationale des enquêtes fiscales*, observations définitives, novembre 2024.

⁹ Cour des comptes, *La DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre*, observations définitives, juin 2025.

¹⁰ Cour des comptes, *La direction nationale des vérifications internationales*, observations définitives, décembre 2025.

Introduction

La fraude fiscale occupe une place éminente dans le débat public national, reflet du poids et de l'importance de l'impôt en France. Outre que notre pays se situe au premier rang mondial des prélèvements obligatoires rapportés à sa richesse nationale, avec un taux proche de 44 %, son histoire politique et sociale a partie liée avec son histoire fiscale, que ce soit sur la longue période de la construction de l'État et des institutions républicaines ou, plus modestement, à l'échelle des dernières décennies.

Délit défini par l'article 1741 du code général des impôts, la fraude fiscale se caractérise par le cumul d'un élément matériel – le manquement à la règle fiscale – et d'un élément intentionnel – le caractère délibéré de ce manquement. La lutte contre la fraude fiscale repose pour l'essentiel sur l'administration fiscale, qui détecte les anomalies déclaratives, effectue des contrôles, recouvre les impôts rectifiés et inflige d'éventuelles pénalités administratives. Lorsque la fraude est particulièrement caractérisée et se situe au-delà de 100 000 €, les dossiers sont transmis par l'administration fiscale à l'autorité judiciaire, qui peut infliger amendes et peines d'emprisonnement dans les cas les plus graves.

La dernière décennie a été marquée par la redéfinition de la stratégie de lutte contre la fraude fiscale : la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance a instauré le droit à l'erreur des contribuables de bonne foi, tandis que celle du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude vise à en renforcer la répression en atténuant le « verrou de Bercy » afin que les cas les plus graves soient automatiquement transmis à l'autorité judiciaire. Des innovations ont aussi été déployées, comme l'exploitation de données en masse ou les échanges automatiques d'information, tandis que progressaient notablement la transparence et la coopération internationales.

Le présent rapport vise à faire la synthèse de communications précédentes de la Cour sur la lutte contre la fraude fiscale, publiées au cours des trois dernières années. Il fait le constat d'un double paradoxe : en dépit de la puissance des outils déployés depuis dix ans, le produit global du contrôle fiscal n'a guère progressé par rapport au début des années 2010 ; et malgré la volonté clairement exprimée par le législateur en 2018, la sanction administrative et la répression pénale de la fraude fiscale ne sont ni plus fréquentes ni plus sévères aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Ce double paradoxe n'est pas nécessairement synonyme d'échec. Les innovations de la décennie écoulée ont pu faire basculer des irrégularités autrefois sanctionnées comme « fraudes » en erreurs commises de bonne foi et régularisées en cours de procédure. Il est également possible que plusieurs innovations caractéristiques des dernières années, comme le pré-remplissage des déclarations, le prélèvement à la source et l'interconnexion des bases de données aient joué un rôle dissuasif et réduit en amont le volume des fraudes déclaratives. Quoi qu'il en soit, l'absence persistante d'estimation rigoureuse de la fraude ou plus largement de l'« écart fiscal », constaté entre le recouvrement attendu et celui effectivement constaté, empêche de rapporter les résultats du contrôle fiscal à l'ampleur des situations qu'il est supposé corriger, et donc d'en évaluer l'efficacité. À cet égard, la France est clairement en retard puisque près de quarante pays de l'OCDE chiffrent de longue date cet écart fiscal.

Dans ce contexte, ce rapport revient sur les enjeux de la délimitation et du chiffrage de la fraude fiscale, trop approximatifs et lacunaires aujourd’hui pour favoriser un débat public informé et serein (chapitre I). Il examine ensuite la pertinence et la performance des outils mis en œuvre par l’administration pour détecter la fraude fiscale et bâtir sa stratégie de contrôle (chapitre II). Enfin, il analyse le volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale (chapitre III).

Chapitre I

La fraude fiscale : un phénomène mal cerné et non chiffré

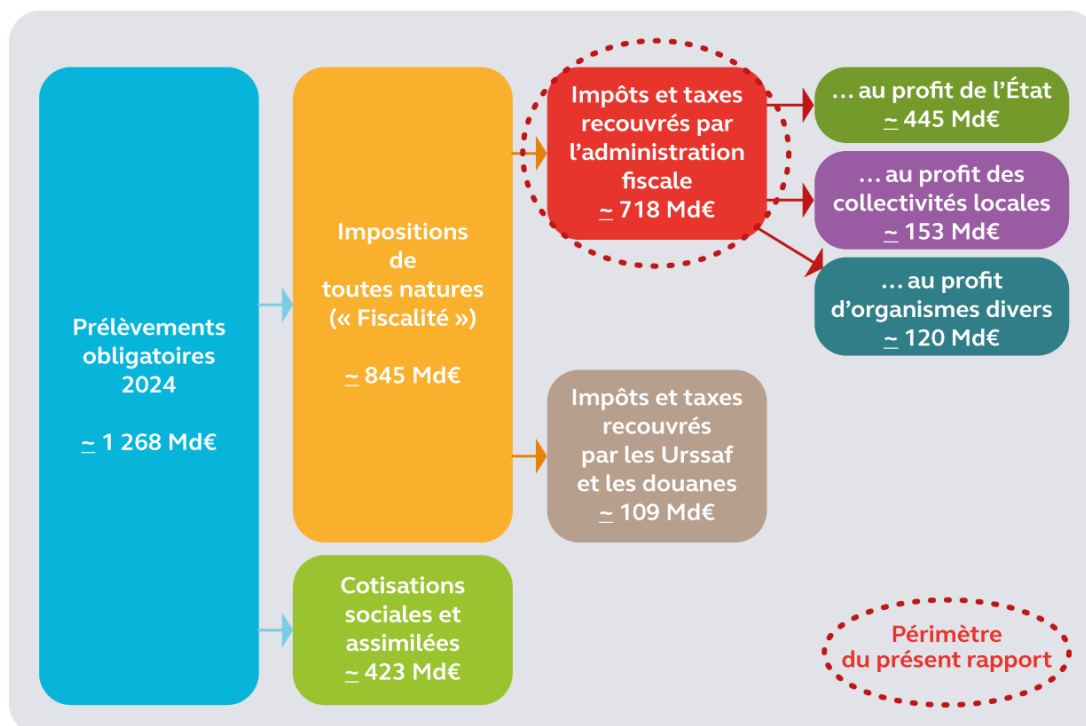
Le terme de « fraude fiscale » est couramment employé comme un mot-valise désignant tous les comportements ayant pour conséquence de réduire le produit des impôts par rapport à ce que serait une situation idéale, purement théorique. C'est confondre, de manière plus ou moins délibérée, la « fraude fiscale », dont la définition exige un caractère intentionnel, et l'« écart fiscal », concept beaucoup plus neutre, qui inclut non seulement des pratiques d'optimisation fiscales légales mais également les erreurs commises de bonne foi par les contribuables et les aléas du recouvrement des impôts, sans que la part de la fraude *stricto sensu* au sein de cet ensemble fasse l'objet aujourd'hui d'une estimation, ne fût-ce qu'en ordre de grandeur.

I - Des résultats financiers du contrôle fiscal qui ne progressent quasiment pas

En 2024, les recettes des administrations publiques françaises se sont élevées à environ 1 480 Md€, les prélèvements obligatoires en représentant l'essentiel (1 267,6 Md€)¹¹. Au sein de ces prélèvements obligatoires, la fiscalité au sens large représentait 845 Md€, gérée et recouvrée à 90 % par l'administration fiscale, à hauteur de 718 Md€ en 2024.

¹¹ Cf. projet de loi sur les résultats et la gestion de l'exercice 2024. Ce montant est exprimé en comptabilité nationale, net des crédits d'impôts.

Schéma n° 1 : des prélèvements obligatoires aux recettes fiscales recouvrées par l'administration fiscale en 2024



Source : Cour des comptes d'après le projet de loi sur les résultats et la gestion 2024 et le cahier statistique annexé au rapport d'activité de la DGFIP

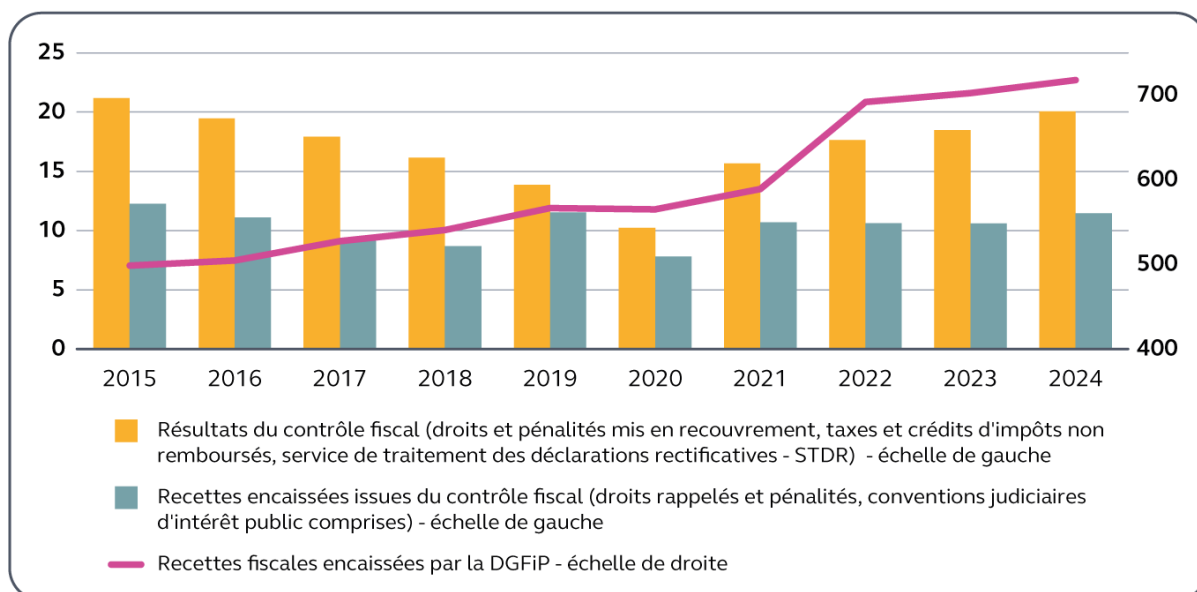
Note de lecture : les montants présentés par ce schéma sont des ordres de grandeur arrondis. Ils correspondent aux recettes brutes.

Au cours des dix dernières années, les recettes fiscales recouvrées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont progressé de 44 % en euros courants, du fait de la dynamique propre des impôts et du transfert de plusieurs impositions auparavant recouvrées par les douanes ou d'autres administrations¹².

Les recettes *recouvrées* issues du contrôle fiscal, ne progressent pas au même rythme. Celles-ci sont passées de 12,2 Md€ en 2015 à 11,4 Md€ en 2024 en euros courants, avec deux points bas en 2018 et 2020. Les *résultats du contrôle fiscal* (qui correspondent aux droits et aux pénalités mis en recouvrement) ont quant à eux fortement diminué jusqu'en 2019 et connaissent une lente remontée depuis 2020. Au total, sur la dernière décennie, ces résultats retrouvent leur niveau de départ (20,1 Md€ en 2024 contre 21,2 Md€ en 2015, en euros courants).

Cette évolution en courbe est différente de celle des recettes fiscales : alors que les résultats du contrôle fiscal équivalaient à 4,3 % du montant des recettes fiscales encaissées par la DGFIP en 2015, cette proportion n'est plus que de 2,8 % en 2024.

¹² L'inflexion entre 2021 et 2022 visible dans le graphique n° 1 correspond pour partie au transfert à la DGFIP de plusieurs taxes et droits : 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), la TVA à l'importation, le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et le droit de passeport.

Graphique n° 1 : recettes fiscales encaissées et résultats du contrôle fiscal 2015-2024 (en Md€)

Source : Cour des comptes d'après les cahiers statistiques annuels annexés aux rapports d'activité de la DGFIP 2015-2024

N.B : les résultats du contrôle fiscal d'une année N comprennent les droits rappelés, les pénalités, les intérêts de retard prononcés et les taxes et crédits d'impôt non remboursés cette année-là, ainsi que les recettes provenant de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger. Ces résultats se rapportent à plusieurs exercices antérieurs, et non aux impôts de l'année N compte tenu des délais nécessaires à la conclusion des contrôles et au nombre d'exercices clos pris en compte par ces derniers.

Le montant des recettes encaissées au titre du contrôle fiscal en année N (qui ne comprend pas les crédits d'impôt non remboursés) intègre à l'inverse les recouvrements cette année-là sur les droits rappelés et les pénalités, quel que soit leur millésime.

À partir de 2019, les droits et pénalités ne présentent plus les montants notifiés mais ceux faisant l'objet d'une demande de mise en recouvrement, après avis des commissions consultatives rendus en cours de procédure amiable. Ce changement de méthode a pour effet de reporter plus de 2 Md€ sur l'année 2020, sans se poursuivre d'un exercice à l'autre : s'il ne permet pas de comparer entre eux des exercices qui n'ont pas le même périmètre, il ne contrevient pas à l'observation d'une longue période.

Cette absence de corrélation, sur les dix dernières années, entre les résultats du contrôle fiscal et le niveau des recettes fiscales, malgré la puissance des méthodes de détection déployées précisément pendant cette période (cf. II ci-après), ne peut pas s'expliquer au prisme de la seule fraude fiscale et doit être analysée avec précaution. La fraude fiscale n'est pas un phénomène statistiquement quantifié et ne coïncide pas avec la « part manquante » prévisible du montant théorique des impôts appelés (celle-ci correspond plutôt au concept d'« écart fiscal ») : comme le rappelle régulièrement la DGFIP, la fraude est un phénomène complexe et évolutif du simple fait que les fraudeurs adaptent leurs comportements aux évolutions socio-économiques et aux dispositifs mis en œuvre par l'administration fiscale.

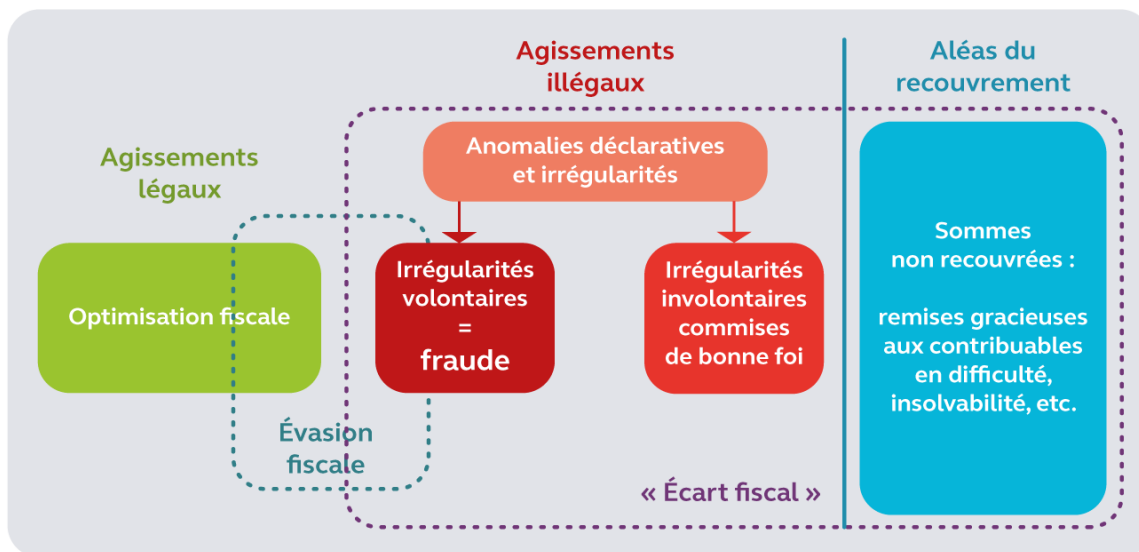
A - La fraude fiscale : un phénomène à bien définir

Plusieurs phénomènes tenant au comportement des contribuables ont pour conséquence de réduire le montant des impôts recouvrés par l'administration fiscale. La fraude est l'un d'entre eux, mais elle n'est pas le seul.

1 - Fraude fiscale, optimisation fiscale, aléas de recouvrement, écart fiscal : de quoi parle-t-on ?

Il est indispensable de bien distinguer la fraude fiscale d'autres notions distinctes qui lui sont pourtant couramment assimilées sans souci de rigueur.

Schéma n° 2 : de la fraude fiscale à l'écart fiscal : plusieurs phénomènes de minurations de l'impôt



Source : Cour des comptes

Les *irrégularités involontaires* constituent des manquements non-intentionnels à la règle fiscale. Il peut s'agir, par exemple, d'erreurs matérielles sur des déclarations ou d'une interprétation erronée mais de bonne foi de la loi fiscale.

La *fraude fiscale* se caractérise par le cumul d'un élément matériel – le manquement à la règle fiscale – et d'un élément intentionnel – la volonté de commettre un tel manquement. C'est l'élément intentionnel qui distingue donc la fraude fiscale de l'irrégularité involontaire. L'intention de frauder peut être caractérisée, par exemple, par des omissions déclaratives répétées, ou résulter de la dissimulation volontaire de revenus perçus dans le cadre d'une activité non déclarée – il s'agit alors de revenus occultes. Elle peut aussi être liée à l'organisation par le contribuable de son insolvabilité. Le caractère intentionnel de la fraude fait que seul un contrôle fiscal, voire une procédure pénale ultérieure, peut la qualifier comme telle.

Les *aléas de recouvrement* désignent toutes les situations dans lesquelles l'impôt dû – qu'il résulte d'un contrôle fiscal ou non – n'a pu être recouvré par les services fiscaux. Par exemple, le contribuable peut être insolvable ou décédé, de sorte que les mesures de recouvrement forcé, y compris par saisie sur ses comptes bancaires, s'avèrent infructueuses.

Irrégularités involontaires, fraudes et aléas de recouvrement sont les composantes d'une notion plus large, appelée *écart fiscal* (« *tax gap* » selon la terminologie anglo-saxonne). Cette notion, la plus souvent utilisée par les économistes, correspond à la différence entre ce qui devrait être perçu si les textes fiscaux étaient appliqués sans aucun incident et ce qui est effectivement recouvré par l'administration fiscale. L'écart fiscal correspond donc, au-delà de la seule fraude, à l'ensemble du « manque à gagner » lié au non-respect de la législation fiscale.

Par ailleurs, l'utilisation de dispositifs légaux – telles que des exonérations, des réductions ou des crédits d'impôts – permettant de réduire la charge d'un prélèvement, relève, non pas de la fraude, mais de *l'optimisation fiscale*. Cette démarche revient, pour le contribuable, à choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui lui permet légalement de réduire son imposition.

Enfin, *l'évasion fiscale*, désigne toute opération destinée à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, le plus souvent en faisant échapper l'assiette ou le fait générateur de l'impôt au ressort géographique de l'administration fiscale. Sa légalité est variable tant elle dépend à la fois des règles de droit qui régissent les questions d'attribution du pouvoir fiscal (la « juridiction fiscale ») entre États, mais aussi de son intensité, de son caractère ou non systématique et de l'intention qui l'anime¹³. Il revient *in fine* au juge d'apprécier, au cas par cas, si cette évasion est constitutive d'une optimisation fiscale régulière, ou si elle relève au contraire d'un comportement frauduleux. Les contours de cette catégorie sont donc poreux, alors qu'elle est fréquemment assimilée à une forme de fraude.

2 - La fraude fiscale, une qualification indissociable du contrôle fiscal

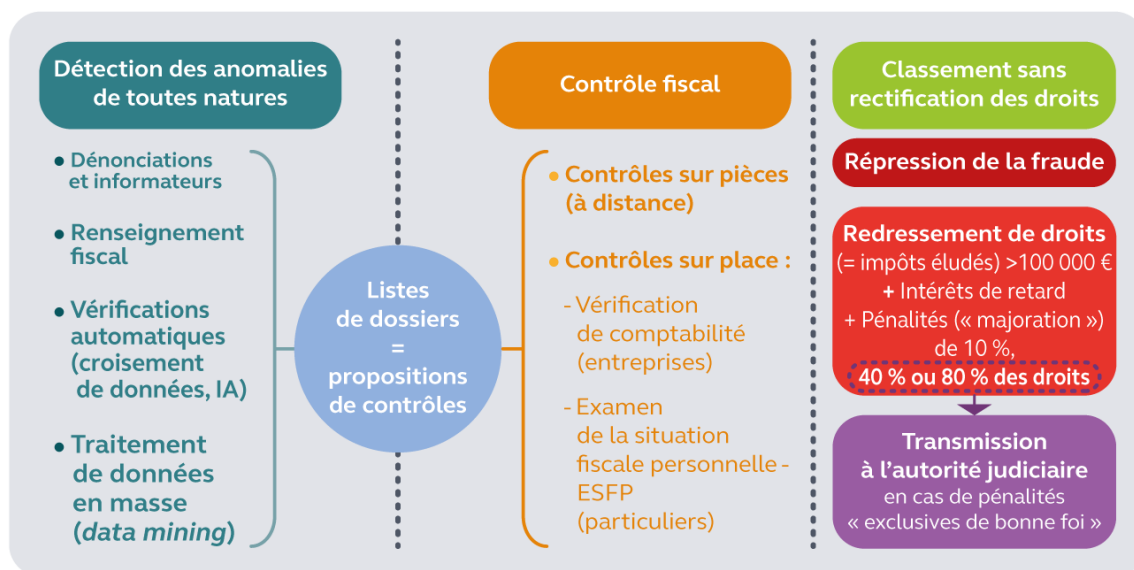
Eu égard à son caractère intentionnel, la qualification de fraude est indissociable du contrôle fiscal. La Cour a insisté sur ce point dans son rapport public précité consacré à la détection de la fraude fiscale des particuliers¹⁴ : la détection des anomalies déclaratives peut être automatisée, voire industrialisée par le biais d'un contrôle de cohérence systématique, mais ce contrôle, effectué par les algorithmes de traitement déployés au sein des services chargés de la gestion des impôts, n'est pas un contrôle fiscal en tant que tel. La qualification de fraude fiscale et l'infliction des pénalités correspondantes, à l'inverse, ne peuvent pas être automatisées et ne peuvent résulter que d'un contrôle fiscal en bonne et due forme.

Cela signifie que la séparation entre irrégularités involontaires commises de bonne foi et fraude n'est pas figée. Elle procède en partie de la répartition du traitement des anomalies détectées au sein même de l'administration fiscale, entre celles prises en charge par les services de gestion qui ont vocation à être régularisées en cours de procédure et celles qui débouchent sur un contrôle fiscal formalisé.

¹³ Voir sur ce point, *L'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*, rapport n° 673 de M. Éric Bocquet, au nom de la commission d'enquête du Sénat sur ce sujet, juillet 2012. Cette définition est reprise par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans son rapport *Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques*, septembre 2024.

¹⁴ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

Schéma n° 3 : de la détection des anomalies à la répression de la fraude



Source : Cour des comptes

Trois fonctions distinctes prises en charge par des services différents : gestion de l'impôt, recouvrement et contrôle fiscal

Au sein de l'administration fiscale, trois catégories de services participent au prélèvement de l'impôt.

Les services de *gestion fiscale* sont chargés d'établir le montant des impôts dus par les particuliers et les entreprises, à la suite du dépôt par ces derniers de leurs déclarations fiscales. Ces services assurent le contrôle de cohérence desdites déclarations et, corollairement, l'essentiel des procédures de régularisation à l'amiable des anomalies détectées.

Les services de *recouvrement* sont chargés de recouvrer les impôts dus par les contribuables, en particulier lorsque ces derniers ne procèdent pas au paiement des sommes dues dans les délais. Ces services peuvent diligenter des actes de poursuite, c'est-à-dire des mesures contraignantes telles que des saisies sur revenus ou sur comptes. En 2024, plus de 6,7 millions d'actes ont été mis en œuvre sur l'ensemble du périmètre de compétence de la DGFIP (dont 2,4 millions d'ordres de payer et 4,2 millions de saisies à tiers détenteurs)¹⁵.

¹⁵ Cahier statistique annexé au rapport d'activité de la DGFIP pour 2024.

Enfin, les services de *contrôle fiscal* vérifient que les déclarations déposées par les contribuables sont conformes à leur situation effective, compte tenu de la législation applicable. S'ils constatent, dans le cadre d'un contrôle, un manquement à la règle, ils peuvent rectifier l'impôt initialement établi (« rappel de droits ») et assortir ce montant de pénalités avec l'obligation, lorsque celles-ci sont exclusives de bonne foi¹⁶ et que le seuil de 100 000 € de rappel de droits est atteint, de transmettre les dossiers concernés à l'autorité judiciaire. Logiquement, ce sont ces services qui interviennent à titre principal dans la lutte contre la fraude fiscale. En 2024, l'administration fiscale a réalisé près de 280 000 contrôles de professionnels et près de 1 120 000 contrôles sur des particuliers.

Le contrôle fiscal, énoncé comme une compétence générale de l'administration fiscale par l'article L.10 du livre des procédures fiscales, est extrêmement encadré du fait des moyens d'enquête potentiellement intrusifs et coercitifs qu'il mobilise. Depuis 2005, ce régime juridique est publié sous la forme d'une charte des droits et obligations du contribuable vérifié, qui est communiquée en même temps que le premier avis informant de l'ouverture d'une procédure de vérification.

Aujourd'hui, deux catégories de contrôles structurent les règles applicables et l'organisation des services qui en sont responsables : les contrôles sur pièces et les contrôles sur place.

Les *contrôles sur pièces* sont qualifiés par l'administration fiscale de « travaux de bureau ». En pratique, l'administration vérifie, dans le cadre de ces contrôles, la régularité d'une déclaration fiscale au regard des informations dont elle dispose déjà. Ces contrôles, qui concernent principalement des manquements ponctuels, ne nécessitent pas d'investigations poussées. Par exemple, si l'administration présume qu'un contribuable s'est abstenu de déclarer un revenu de 3 000 euros, elle pourra n'effectuer qu'un contrôle sur pièces.

Les *contrôles sur place* consistent historiquement, pour l'administration, à se déplacer dans les locaux d'une entreprise dans le cadre d'une « vérification de comptabilité » pour comparer l'ensemble des éléments déclarés aux données matérielles recueillies sur place. Ces contrôles exigent donc une instruction plus approfondie et plus longue que les contrôles sur pièces. L'*examen de comptabilité* (réalisé à partir du fichier des écritures comptables transmis par le contribuable professionnel) et, pour le contrôle d'un particulier, l'*examen de la situation fiscale personnelle* sont associés au contrôle sur place, car ils exigent un travail plus approfondi que le contrôle sur pièces, même s'ils sont réalisés dans les bureaux de l'administration. Tous sont précédés de l'envoi d'un avis de contrôle et sont régis jusqu'à leur terme par le principe de l'échange contradictoire.

Si le vérificateur n'a détecté aucun manquement du contribuable au cours de son contrôle, il clôt celui-ci sans rectification. Mais le contrôle peut également s'achever par la notification au contribuable d'une « proposition de rectification ». Ce document mentionne les motifs pour lesquels les impositions contrôlées doivent être rectifiées, et comporte les montants d'impôt supplémentaires notifiés par l'administration – les « droits rappelés » ou les « rappels d'impôt ». Ces droits sont assortis d'intérêts de retard, au taux de 0,20 % par mois, et de sanctions tenant compte du comportement du contribuable. En particulier, si l'administration considère que les manquements commis sont intentionnels, elle peut infliger au contribuable, sous certaines conditions, une sanction pour « manquement délibéré » équivalant à 40 % des droits rappelés. Cette majoration des droits peut être portée à 80 % lorsqu'elle résulte de la mise à jour d'activités occultes, de manœuvres frauduleuses ou d'abus de droit.

¹⁶ Une sanction « exclusive de bonne foi » est une pénalité d'un taux supérieur ou égal à 40 %, appliquée lorsque l'administration estime, compte tenu de la gravité du manquement, que le contribuable n'est pas de bonne foi.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le contribuable peut répondre à la proposition de rectification par des observations¹⁷, auxquelles l'administration est tenue de répondre. Il peut également solliciter l'avis du supérieur hiérarchique du vérificateur, puis un échange avec un cadre de la direction chargée du contrôle fiscal. En dernier lieu, il peut saisir la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, compétente en matière d'imposition des professionnels¹⁸. À partir de la réponse aux observations du contribuable et jusqu'à l'échange avec un cadre de la direction, voire parfois jusqu'à la mise en recouvrement¹⁹, l'administration peut consentir des atténuations des droits rappelés et des pénalités par la voie d'un règlement d'ensemble, ou des seules pénalités par la voie d'une transaction (cf. chapitre III, I.). Elle peut également répondre favorablement à une demande de sursis à paiement.

Au terme de cette procédure, l'impôt supplémentaire est mis en recouvrement : le contribuable doit alors s'acquitter des sommes dues. Si, à ce stade, un différend persiste entre l'administration et le contribuable, ce dernier peut entamer une procédure contentieuse par un recours devant le juge. Lorsqu'une demande de sursis de paiement a été préalablement acceptée, le recouvrement de la somme due sera alors suspendu jusqu'à la notification du jugement.

B - Des résultats du contrôle fiscal qui retrouvent à peine le niveau de 2015 et dont l'absence de progression marquée est difficile à interpréter

Alors que les recettes fiscales brutes recouvrées par la DGFIP ont crû de 44 % entre 2015 et 2024, les résultats du contrôle fiscal n'ont pas connu d'évolution comparable. Ils ont décliné avant de retrouver progressivement le niveau de 2015, sans que cette situation paradoxale trouve une explication évidente. De surcroît, le contrôle fiscal vient corriger à la fois des irrégularités involontaires et des cas de fraude, sans que les montants de ces deux catégories puissent être distingués dans le total général. En effet, seule la fraude détectée à partir des contrôles sur place est connue (4,4 Md€ de fraudes pour 5,0 Md€ d'irrégularités involontaires en 2024). La fraude détectée dans le cadre des contrôles sur pièces n'est pas identifiée en tant que telle, ces contrôles privilégiant une régularisation rapide qui n'aboutit pas à reconnaître une fraude. Conséquence d'un suivi moins précis des contrôles sur pièces que des contrôles sur place, le montant total des irrégularités involontaires reste également inconnu pour les dossiers contrôlés sur pièces.

¹⁷ Sauf dans certains cas précisés par l'article 56 du LPF.

¹⁸ Ou, selon le motif de la rectification, la commission nationale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, la commission nationale des taxes aéronautiques, le comité de l'abus de droit fiscal ou le comité consultatif du crédit d'impôt recherche (articles L.59 à 59 D et 64 du LPF).

¹⁹ Un règlement d'ensemble peut consister à trouver un accord pendant un contrôle en cours ou sur un contrôle antérieur en phase contentieuse.

1 - Une baisse relative des résultats du contrôle fiscal

Les résultats du contrôle fiscal, au niveau le plus agrégé, sont exprimés par quatre montants : les droits nets rappelés, les taxes et crédits d'impôts non remboursés aux contribuables, les intérêts de retard et les pénalités, et enfin les droits et pénalités liés à la régularisation volontaire des avoirs détenus à l'étranger.

Tableau n° 1 : résultats du contrôle fiscal 2015-2024 (en Md€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Droits nets rappelés	14,49	13,55	12,23	11,27	9,68	6,90	11,06	11,95	12,63	14,04
Taxes et crédits d'impôts non remboursés*	1,63	1,75	1,76	1,64	1,78	1,97	2,22	3,03	3,30	3,38
Total des droits rectifiés	16,12	15,29	13,98	12,92	11,46	8,88	13,28	14,98	15,93	17,42
Pénalités et intérêts de retard	5,07	4,17	3,92	3,23	2,41	1,34	2,38	2,66	2,56	2,64
Résultats totaux du contrôle fiscal	21,19	19,47	17,90	16,15	13,87	10,22	15,66	17,64	18,49	20,05
<i>Dont régularisation des avoirs détenus à l'étranger</i>	2,65	2,48	1,31	0,94	0,36	-	-	-	-	-

* Il s'agit principalement de crédits d'impôt dont l'administration bloque le remboursement en cas de détection de fraude, par exemple, dans le cas d'un carrousel TVA.

Source : cahiers statistiques annuels annexés aux rapports d'activité de la DGFIP 2015-2024

Les rectifications de droits ont progressé de 8 % en euros courants au cours de la période 2015-2024, de 16,1 Md€ à 17,4 Md€, retrouvant en 2024 le niveau de 2015. Cette progression globale est nettement inférieure à celle du total des recettes fiscales encaissées par la DGFIP (44 %) : en réalité, les résultats du contrôle fiscal sont en baisse relative. Après une diminution significative entre 2015 et 2019 (- 35 %), accentuée, au cours de l'année 2020 par la suspension des contrôles sur place, les droits rectifiés ont toutefois repris une tendance ascendante (+ 28 % entre 2021 et 2024). Chaque année, l'impôt sur les sociétés représente le plus gros montant de droits rappelés, devant la TVA et, au cours des années les plus récentes, les droits d'enregistrement.

Tableau n° 2 : répartition des droits nets rappelés par impôts (2015-2024, en Md€)

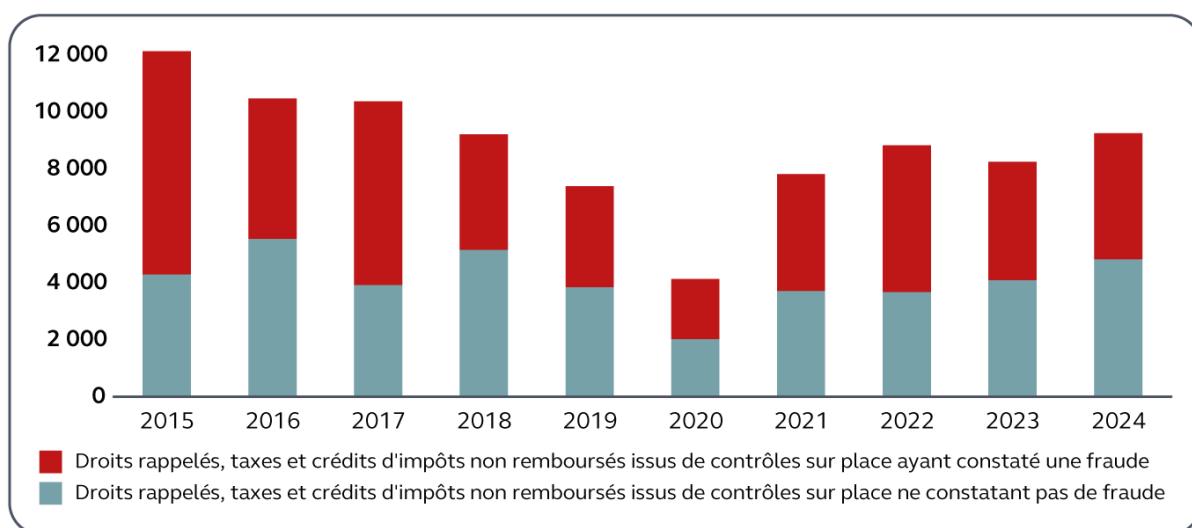
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Impôt sur les sociétés	4,84	4,03	3,93	3,65	3,02	2,00	3,08	3,42	3,19	4,14
Impôt sur le revenu	2,79	2,82	2,45	2,17	1,69	1,09	1,77	1,62	2,24	1,95
TVA	2,24	2,27	2,13	2,00	1,76	0,91	1,59	2,11	2,07	2,41
Droits d'enregistrement	1,73	1,64	1,35	0,95	1,24	1,43	2,37	2,69	2,98	3,57
Impôt sur la fortune	1,02	0,64	0,63	0,41	0,40	0,35	0,38	0,35	0,30	0,31
Impôts locaux	0,51	0,68	0,59	0,53	0,50	0,35	0,57	0,51	0,47	0,49
Autres impôts	1,50	1,61	1,29	1,07	0,92	1,00	1,30	1,24	1,37	1,19
Total	14,61	13,68	12,38	10,78	9,53	7,13	11,06	11,95	12,63	14,04

Source : cahiers statistiques annuels annexés aux rapports d'activité de la DGFIP 2015-2024

Note de lecture : du fait de difficultés de suivi statistique, les montants de 2015 à 2017, puis de 2020 excèdent les montants totaux de droits nets rappelés.

Cette répartition des droits rappelés ne peut être lue comme un indicateur du caractère plus ou moins « fraudogène » des impositions en cause : elle reflète à titre principal l'intensité variable du contrôle fiscal, qui est nettement plus forte sur les grandes entreprises, et donc sur l'impôt sur les sociétés.

Enfin, la fraude détectée par l'administration fiscale dans le cadre des contrôles sur place accuse une baisse significative (- 44 % entre 2015 et 2024). Cependant, cette évolution, qui ne tient pas compte du montant des fraudes identifiées dans le cadre des contrôles sur pièces, n'offre qu'une mesure lacunaire de l'évolution de la fraude détectée par l'administration fiscale.

Graphique n° 2 : montants de droits rappelés (en M€) à l'issue des contrôles sur place (2015-2024)

Source : Cour des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques

2 - Des résultats qu'il est difficile d'interpréter

Une appréciation rigoureuse de la performance du contrôle fiscal nécessiterait d'imputer les droits rappelés à une année civile donnée, pour chacune des impositions étudiées dans chaque contrôle réalisé – et de prendre en compte à chaque fois les différents facteurs de croissance des recettes fiscales attendues et encaissées cette année-là, notamment l'inflation pour la TVA ou la progression des salaires pour l'impôt sur le revenu.

Or, les applications de la DGFIP ne permettent pas, pour l'heure, de rattacher de manière automatique les droits rappelés pour chaque imposition concernée aux années d'imposition correspondantes. La saisie, manuelle, n'est pas toujours effectuée. Par exemple, il est impossible de distinguer, pour les rectifications réalisées sur les années 2022 et 2021, les rappels d'impôt qui se rattachent à l'année 2022 de ceux qui concernent l'année 2021, sauf à ouvrir chaque dossier pour vérifier la réalité de ce rattachement. Cette difficulté devait être résolue par le déploiement de l'application informatique de pilotage et d'analyse de la chaîne du contrôle fiscal « Pilat », dont la mise en œuvre a été différée (cf. chapitre II, II.C.1.2).

Surtout, l'absence d'évaluation de l'« écart fiscal » assise sur une méthode fiable et éprouvée empêche de déterminer la part des manquements, consistant en fraudes ou irrégularités de bonne foi, que l'administration fiscale parvient à détecter²⁰. Si les manquements ont, dans les faits, augmenté au cours de la période examinée, la relative stabilité des résultats du contrôle fiscal traduirait une performance à la baisse du contrôle fiscal. Si, à l'inverse, ces manquements ont baissé, notamment sous l'effet dissuasif de la généralisation des échanges d'information fiscale, la stabilité des résultats du contrôle fiscal serait alors le signe d'une efficacité accrue.

Des arguments peuvent être mobilisés au soutien de chacune des deux hypothèses. Ainsi, l'hypothèse d'une augmentation des manquements commis pourrait être étayée par le développement de fraudes de plus en plus sophistiquées, qui tirent profit, notamment, de la numérisation de l'économie. Par exemple, les plus-values réalisées sur les cryptomonnaies²¹ sont difficiles à retracer en l'absence d'un tiers déclarant (banque, employeur) et du fait de l'utilisation par certains bénéficiaires de plateformes d'échanges non-réglées²². À l'inverse, l'hypothèse d'une diminution globale des manquements pourrait se prévaloir de la mise en œuvre, au cours de la période récente, de dispositifs à la fois préventifs et dissuasifs, tels que les échanges automatiques d'information ou le prélèvement à la source. À cet égard, l'OCDE estime que ce dernier, mis en œuvre en France à partir de 2019, limite les erreurs, les omissions involontaires ou les aléas de recouvrement, et dissuade la dissimulation volontaire de revenus²³. Ces progrès sont cependant limités aux revenus salariaux, pour lesquels les montants sont connus en temps réel. Seule une évaluation récurrente de l'écart fiscal permettrait de trancher entre ces deux hypothèses et, par conséquent, d'évaluer la performance du contrôle fiscal.

²⁰ En l'absence d'une mesure de l'écart fiscal, la DGFIP estime que les objectifs qui lui sont assignés par le Parlement dans le cadre du projet annuel de performance permettent d'apprécier la performance du contrôle fiscal.

²¹ Une cryptomonnaie est une monnaie numérique, créée et échangée uniquement sur internet, qui utilise des techniques de sécurité informatique pour garantir les transactions sans passer par une banque ou un gouvernement.

²² La directive du 17 octobre 2023 dite « DAC 8 » a précisément pour objectif de renforcer, à compter de 2026, la transparence des flux de cryptomonnaies afin de favoriser leur contrôle fiscal (cf. le point C du III du chapitre III).

²³ OCDE, *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, juin 2025.

II - Chiffrer l'écart fiscal : un retard persistant de la France

L'absence d'estimation fiable, quasiment sans exception²⁴, de l'écart fiscal et de la fraude fiscale constitue une carence que la Cour a soulignée à plusieurs reprises. Alors que l'importance de l'impôt dans la vie nationale aurait dû conduire la France à jouer un rôle leader, elle demeure l'un des pays développés les moins avancés en la matière. Non seulement cette carence empêche d'évaluer la performance réelle du contrôle fiscal et son efficacité selon les impositions et les méthodes employées, mais elle laisse aussi prospérer dans le débat public des estimations anciennes ou peu rigoureuses, qui alimentent la méfiance envers le civisme fiscal de la population en général ou de certaines catégories de contribuables, et créent l'espérance d'une « manne » potentielle de ressources publiques qu'il serait plus ou moins aisé de récupérer. Il est nécessaire de réaffirmer la nécessité de réaliser les chiffrages de l'écart fiscal et plus encore de la fraude fiscale, pour ne pas laisser prospérer des évaluations sans fondements ni méthodes rigoureux, même à des dizaines de milliards d'euros près. Nul ne peut aujourd'hui se hasarder à affirmer que ce montant est proche de 30 ou de 130 Md€ sur un total de prélèvements obligatoires de 1 268 Md€ en 2024.

A - Le chiffrage de la fraude fiscale : trois estimations anciennes extérieures à l'administration fiscale, à la fois fragiles et divergentes

Dans le cadre du présent rapport, la Cour a identifié trois tentatives d'estimation de la fraude fiscale ou de l'écart fiscal (avec, dans un cas, une confusion entre les deux), sans qu'aucune d'entre elles ne repose sur une méthodologie totalement convaincante.

Un premier chiffrage a été produit en 1996 dans un rapport sur les fraudes et les pratiques abusives remis au Premier ministre par les députés Charles de Courson et Gérard Léonard²⁵. Les deux parlementaires concluaient à une estimation de la fraude fiscale comprise entre 17,4 Md€ et 22,7 Md€, soit entre 1,4 % et 1,8 % du PIB de l'époque, ou entre 3,6 % et 4,7 % des prélèvements obligatoires, en évaluant notamment la part de la fraude fiscale issue du travail dissimulé. Sous l'hypothèse simplificatrice et probablement infondée d'une constance de ce dernier ratio, un niveau de 4,7 % des prélèvements obligatoires correspondrait aujourd'hui à une estimation de la fraude à 58,7 Md€. Les auteurs signalaient toutefois que la méthode d'estimation mise en œuvre, qui reposait sur des éléments hétérogènes, devait être considérée avec précaution. En particulier, elle ne redressait pas les résultats pour tenir compte de l'absence de contrôles aléatoires²⁶. Quoiqu'il en soit, les données, circonstances et règles de gestion des impôts prises en compte par cette estimation de 1996 sont désormais trop anciennes pour être extrapolées à la situation actuelle.

²⁴ Seul l'écart fiscal touchant la TVA déclarée a fait l'objet d'une estimation récente par une méthode rigoureuse en septembre 2024. Une part de cet écart fiscal, dont l'importance ne peut être appréciée, manque encore : son champ d'étude n'inclut pas à ce jour l'évaluation des activités non déclarées (voir DGFIP Analyses n°7).

²⁵ Charles de Courson et Gérard Léonard, *Les fraudes et les pratiques abusives*, janvier 1996.

²⁶ Voir pour une description de ces contrôles, au point I.B.2 de ce chapitre.

Un rapport produit en 2007 par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) s'est lui aussi efforcé de dresser un état des lieux global des manquements aux règles applicables en matière de prélèvements obligatoires²⁷. Il aboutissait à une évaluation des irrégularités fiscales, au sens de l'écart fiscal, comprise entre 20,5 Md€ et 25,6 Md€. Ce montant représentait entre 1,1 % et 1,4 % du PIB et entre 2,6 % et 3,2 % des prélèvements obligatoires, soit un ordre de grandeur inférieur à celui qui résultait des travaux de MM. de Courson et Léonard. Utilisant une méthode « ascendante » (cf. annexe n° 2), fondée sur l'exploitation des résultats du contrôle fiscal, le CPO avait opéré un certain nombre de rectifications visant à réduire le biais de sélection²⁸. Toutefois, il insistait à son tour sur la fragilité de sa méthode, utilisée à titre expérimental et sans disposer de toutes les données qui auraient éliminé ce biais.

Enfin, le syndicat « Solidaires finances publiques » a commencé à publier en janvier 2013 un rapport récurrent sur la fraude et l'évasion fiscales. La dernière édition de ce rapport, en 2018, concluait à une évaluation de « *l'évitement illégal de l'impôt procédant de la fraude et de l'évasion fiscales* », correspondant, en réalité à une estimation de l'écart fiscal, comprise entre 80 Md€ et 100 Md€, soit entre 3,5 % et 4,4 % du PIB, ou entre 7,7 % et 9,6 % des prélèvements obligatoires. Reposant sur des données antérieures à 2013, collectées par des professionnels, ce rapport n'explicite toutefois pas de manière détaillée la méthodologie qu'il met en œuvre. Par ailleurs, en associant fraude et évasion fiscale, mais sans désigner son chiffrage comme portant sur *l'écart fiscal*, il entretient une confusion entre agissements légaux et illégaux.

Tableau n° 3 : trois estimations de l'écart fiscal en France

Rapports	En Md€	En % du PIB	En % des prélèvements obligatoires
Rapport de Courson-Léonard (1996)	Entre 17,4 et 22,7	Entre 1,4 et 1,8 %	Entre 3,6 et 4,7 %
Rapport du CPO sur la fraude (2007)	Entre 20,5 et 25,6	1,1 à 1,4 %	2,6 à 3,2 %
Rapport de Solidaires Finances publiques (2018 sur la base des données exploitées en 2013)	Entre 80 et 100	3,5 à 4,4 %	7,7 à 9,6%

Source : Cour des comptes

Note de lecture : les montants d'estimation sont ceux figurant dans les rapports et n'ont pas été actualisés. Les pourcentages fournis permettent d'effectuer les comparaisons.

En définitive, les différents travaux disponibles livrent des évaluations divergentes sur des périmètres différents, peu comparables entre elles, et établies par des méthodes fragiles. Décomposées par impôts, les évaluations sont tout aussi disparates, reflétant la diversité des méthodes mises en œuvre et la technicité de l'exercice. On remarque toutefois que, dans les trois évaluations disponibles, l'écart fiscal sur l'impôt sur les sociétés pèse plus lourd dans l'écart fiscal total que le poids de cet impôt dans les recettes, à l'opposé de la TVA.

²⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

²⁸ Ce biais tient au fait que les contrôles menés par l'administration fiscale ciblent les contribuables les plus susceptibles de manquer à leurs obligations, et non un échantillon représentatif (voir encadré au II.B.1 du chapitre I).

Par ailleurs, et en dépit des objectifs parfois affichés, ces rapports ne parviennent pas à chiffrer la fraude fiscale proprement dite, et offrent plutôt par défaut une estimation de l'écart fiscal. Extrapoler à l'ensemble des contribuables la seule fraude à partir des manquements détectés par l'administration soulève plusieurs difficultés de méthode : d'une part, les fraudes n'étant pas suivies au niveau statistique pour les contrôles sur pièces, se fonder seulement sur les contrôles sur place, qui reposent sur des suspicions de fraude, a pour effet de surestimer le nombre de fraudes dans la population ; d'autre part, se fonder sur les fraudes constatées à l'issue des contrôles suppose de corriger d'autres biais : toutes les fraudes détectées ne donnent pas lieu à l'application de pénalités (voir sur ce point le I.A.2 du chapitre III).

Dans ces conditions, le chiffrage de l'écart fiscal, et non de la fraude fiscale, constitue un objectif plus urgent et plus accessible à court terme.

B - Un retard persistant dans le chiffrage de l'écart fiscal qui doit être rattrapé

1 - Un retard qui distingue la France de nombreux États de l'OCDE

Dans son rapport *Administration fiscale 2024*, l'OCDE relève que 30 % des 58 administrations fiscales examinées publient régulièrement des estimations de leurs écarts fiscaux, cinq d'entre elles effectuant ce travail à un rythme annuel (l'Australie, le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède). Pionniers en la matière, les États-Unis estiment les écarts fiscaux pour leurs principales impositions depuis 1983²⁹. De son côté, le Royaume-Uni produit depuis 2005 une estimation de l'écart fiscal sur de nombreuses impositions (cf. annexe n° 2). Au sein de l'Union européenne, l'Italie publie chaque année un écart fiscal sur la TVA, la taxe régionale sur les activités productives, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu. Enfin, d'autres pays (le Portugal, la Grèce, l'Espagne notamment) estiment un écart fiscal pour au moins un impôt, mais ont fait le choix de ne pas le rendre public.

En France, les premiers travaux de chiffrage de l'écart fiscal ont été engagés par la DGFIP en 2022, en application d'une recommandation formulée par la Cour des comptes en 2019³⁰. Toutefois, la première estimation publiée par l'administration fiscale dans le cadre de ces travaux, en septembre 2024, ne porte que sur la TVA et est limitée aux entreprises déclarant effectivement de la TVA, à l'exclusion des entreprises en défaillance déclarative complète³¹. Par ailleurs, elle n'extrapole pas les manquements détectés dans le cadre des refus de remboursement de crédit de TVA³².

²⁹ Internal Revenue Service, *Income Tax Gap Compliance Research Estimates for 1973-1981*. Un rapport précédent, sorti en 1979, évaluait les revenus non déclarés mais pas les taxes associées éludées.

³⁰ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

³¹ Ces travaux s'appuient aussi sur le rapport relatif à l'écart entre le montant des recettes réellement perçues et le montant théoriquement attendu en matière de taxe sur la valeur ajoutée remis au Parlement chaque année sur le fondement de l'article 25 de la loi de finances pour 2014.

³² Seuls les manquements détectés dans le cadre des contrôles sur pièces et des contrôles sur place sont analysés.

L'estimation par la DGFIP de l'écart fiscal de TVA déclarée : l'application d'une méthode « ascendante »

Les approches d'estimation de l'écart fiscal dites « descendantes » mesurent l'écart entre, d'une part, les recettes attendues, calculées par l'application de la loi fiscale à une assiette théorique définie par un agrégat macroéconomique, et d'autre part, les recettes effectivement perçues (cf. annexe n° 2).

Le recours aux méthodes descendantes, souvent les plus simples à mettre en œuvre, est assez courant pour la TVA. Ainsi, l'Italie réalise une estimation de l'écart fiscal de TVA sur la base d'une modélisation du chiffre d'affaires théorique assujéti à cette imposition, à partir des données de la comptabilité nationale. De son côté, la DGFIP a estimé que l'écart fiscal de TVA évalué par la Commission européenne entre 10 et 15 Md€ en 2020 et 2021 à partir d'une méthode descendante ne prenait pas en compte les spécificités de la réglementation française ni les corrections nécessaires à appliquer dans le calcul des comptes nationaux³³.

Pour estimer l'écart fiscal de TVA, la DGFIP a donc privilégié une méthode « ascendante », qui consiste à extrapoler l'écart fiscal à partir des données qu'elle détient, en l'occurrence les résultats des contrôles fiscaux. Pour ce faire, elle a dû éliminer les biais de sélection : la DGFIP ne contrôle pas les particuliers ou les entreprises de façon aléatoire mais cible ceux qui sont les plus susceptibles de commettre des manquements. À cause de ce biais de sélection, une extrapolation « brute » des résultats du contrôle fiscal – qui reviendrait à estimer que l'ensemble des particuliers et des entreprises commettent autant de manquements que ceux qui sont ciblés par les contrôles – conduirait nécessairement à une forte surestimation de l'écart fiscal

La fourchette finalement dégagée par la DGFIP (entre 6 et 10 Md€, soit entre 4 et 5 % du montant de TVA effectivement collectée³⁴) est nettement inférieure à celle estimée par l'Insee³⁵ en 2022 (entre 20 et 25 Md€). En effet, le document de travail de l'Insee ne s'appuyait que sur les résultats des contrôles sur place, à l'exclusion des contrôles sur pièces, dont le nombre est bien plus significatif. Or, les montants des rectifications sont moins élevés pour ces derniers, qui ne sont pas autant ciblés que les contrôles sur place. Leur prise en compte par la DGFIP a fait mécaniquement baisser le chiffre global, qui était surestimé par l'Insee.

2 - Des moyens insuffisants pour chiffrer l'écart fiscal dans un délai raisonnable

L'écart fiscal ne peut être rigoureusement estimé de manière globale : les travaux doivent être menés impôt par impôt. En effet, les risques ne sont pas les mêmes selon que l'imposition est directe ou indirecte, déclarative ou reposant sur une assiette connue par ailleurs, liquidée par le redevable ou par un tiers, un notaire par exemple. Par ailleurs, l'importance des manquements observés dépend du régime de l'impôt concerné : des mécanismes d'exonération, de réduction ou de crédit d'impôt peuvent donner prise à des irrégularités spécifiques, qui justifient, pour en estimer la portée, des méthodologies adaptées.

³³ Elle a motivé son choix auprès du groupe de travail européen du projet *Fiscalis*, démarré en 2021, qu'elle a rejoint en 2023. Ce groupe vise à définir une méthode d'évaluation de l'écart fiscal applicable au plus grand nombre des États membres de l'Union européenne, pour les principaux impôts (TVA, impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu).

³⁴ En comparaison, les estimations des écarts fiscaux de TVA effectuées par les administrations étrangères sont comprises entre 3 et 20 %.

³⁵ Simon Quantin et Cécile Welter-Médée, « Estimation des montants des versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal », Insee, *Documents de travail*, n° 2022-11, juillet 2022.

En l'espèce, les moyens engagés par la DGFIP, à savoir trois statisticiens chargés, depuis septembre 2024, d'évaluer l'écart fiscal des principales impositions, sont aujourd'hui insuffisants pour rattraper son retard. L'avancement relativement modeste des travaux entrepris depuis 2022 le confirme. La constitution d'outils de productions statistiques robustes, reproductibles et dont la mise à jour pourra être régulière est primordiale. Elle constitue un préalable à tout chiffrage et n'a pas été suffisamment anticipée. Ainsi, si la DGFIP s'est initialement engagée à estimer un écart fiscal sur l'impôt sur les sociétés d'ici la fin de l'année 2025, ces travaux sont à l'heure actuelle au stade de la détermination du champ et des motifs pertinents, et se trouvent entravés par la rénovation de l'outil statistique. De même, alors que les travaux concernant l'impôt sur le revenu devaient également être entamés avant cette échéance, la réflexion prospective est encore en cours, notamment pour disposer de bases de données exploitables et d'une bonne maîtrise des règles de liquidation de l'impôt³⁶. En effet, le caractère progressif de l'impôt sur le revenu et ses modalités de calcul différentes selon les catégories de revenu rend l'estimation de l'écart fiscal pour cette imposition plus ardue que pour un impôt proportionnel comme la TVA. En particulier, la prise en compte, dans une telle estimation, des dispositifs spécifiques à l'impôt sur le revenu français, et peu répandus à l'échelle internationale, tels que le quotient familial³⁷, pourrait entraîner des difficultés supplémentaires.

Il est donc indispensable que la DGFIP termine son estimation de l'écart fiscal en matière de TVA et qu'elle réalise l'estimation de cet écart fiscal pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu d'ici 2027. Ces travaux pourraient utilement être enrichis des données de la Commission européenne, par exemple au travers du groupe de travail *Fiscalis*. Il serait également profitable à l'administration fiscale de conclure un protocole d'échange de données avec la police et la justice pour mieux évaluer la fraude liée aux activités occultes, et à approfondir en ce sens le récent protocole conclu avec l'Urssaf. L'estimation d'un écart fiscal global nécessitera ensuite un travail spécifique sur les autres impositions, notamment, les taxes foncières (53,5 Md€ de recettes en 2024) ou les droits d'enregistrement (38,0 Md€ en 2023)³⁸.

L'évaluation de la fraude évitée : un chantier complémentaire

La DGFIP envisage, parallèlement à ses recherches concernant l'écart fiscal de TVA, d'évaluer la fraude évitée du fait de la mise en place de divers mécanismes. La fraude évitée est désignée comme l'évitement, grâce à la législation ou à l'action de l'administration, de fraudes potentielles, sans recourir au contrôle fiscal.

³⁶ En 2023, la Cour recommandait d'« établir d'ici à fin 2024, en partenariat avec l'Insee et sur la base des enseignements de l'estimation réalisée sur la fraude à la TVA, une méthodologie et un calendrier pour estimer la fraude fiscale des particuliers sur l'impôt sur le revenu » (Cour des comptes, La détection de la fraude fiscale des particuliers, rapport public thématique, novembre 2023).

³⁷ Le quotient familial est un mécanisme de calcul de l'impôt sur le revenu selon la situation familiale du foyer, en particulier le nombre de personnes à charge. Il permet de réduire l'impôt en tenant compte des charges de famille. Voir sur ce point Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, octobre 2023.

³⁸ Les recettes fiscales collectées par l'administration fiscale au titre de la TVA, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés représentaient près de 70 % des recettes fiscales perçues par la DGFIP en 2024.

Ainsi, une réflexion a été entamée concernant les effets des accords en matière de prix de transfert. Les prix de transfert se définissent comme les prix des transactions entre entités d'un même groupe, résidentes d'États différents. Ils sont souvent utilisés pour réduire les profits déclarés dans les pays appliquant les taux d'impôt sur les sociétés les plus élevés et ainsi optimiser leur fiscalité.

Toutefois, dans certains cas, les prix de transfert peuvent donner lieu à des schémas frauduleux, en particulier lorsqu'ils sont artificiellement augmentés ou minorés pour maximiser l'incidence fiscale du dispositif. Par exemple, une entité d'un groupe, domiciliée en France, peut payer à une autre entité appartenant au même groupe, domiciliée en Irlande, une transaction à un prix supérieur au prix normal du marché, avec pour effet d'augmenter artificiellement les dépenses de l'entité domiciliée en France, augmentation qui vient diminuer son bénéfice imposable, alors que, en miroir, le bénéfice de l'entité domiciliée en Irlande a été artificiellement augmenté.

Un accord préalable en matière de prix de transfert, signé entre une société et l'administration fiscale, vise à fixer une méthode de détermination des prix de transfert devant s'appliquer aux transactions futures de la société signataire. En stabilisant l'environnement fiscal de cette société, l'accord est susceptible de faire reculer les manquements en matière de prix de transfert.

La DGFIP envisage de s'appuyer sur ce dispositif pour estimer la fraude évitée. Techniquement, l'effet des accords préalables en matière de prix de transfert pourrait être estimé en comparant, selon la méthode dite de la « double différence », les bases fiscales de deux groupes d'entreprises, les premières (groupe affecté) bénéficiant de ces accords, les secondes n'en bénéficiant pas (groupe témoin)³⁹. La méthodologie de cette analyse statistique a été arrêtée en juillet 2025.

Par ailleurs, des travaux ont été menés par la DGFIP pour évaluer la fraude évitée du fait des échanges automatiques d'information entre États, en particulier à partir de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger avant la mise en œuvre de la directive « DAC 2 » portant sur les échanges d'information relative aux comptes bancaires des contribuables.

D'autres travaux ont porté sur les demandes de remboursement de l'imposition sur le revenu et des crédits d'impôt afférents (118 M€ en 2024) : la DGFIP estime qu'une meilleure analyse de ces demandes par les services des impôts des particuliers à l'occasion de simples contrôles de cohérence permet d'éviter des manquements, qui pourraient être qualifiés d'erreurs de bonne foi, ou dans certains cas, de fraudes.

Des travaux exploratoires pour évaluer la fraude évitée grâce à la suspension des numéros de TVA intra-communautaire ont aussi été amorcés sur un échantillon de 700 dossiers.

Si ces recherches peuvent présenter un intérêt prospectif, leur portée opérationnelle demeure inférieure aux travaux d'estimation de l'écart fiscal, seuls à même de permettre une évaluation globale de la performance du contrôle fiscal, et qui doivent donc être prioritaires.

³⁹ La fraude évitée correspond alors à la différence entre, d'une part, l'évolution de la base d'imposition du groupe affecté à la suite des accords et, d'autre part, l'évolution de la base d'imposition du groupe témoin sur la même période. Ainsi, si la base imposable du groupe affecté a augmenté de 30 M€ à la suite des accords, alors que la base imposable du groupe témoin a augmenté de 10 M€, la fraude évitée pourra être estimée à 20 M€.

3 - L'enjeu de procéder à des contrôles aléatoires

L'absence d'estimation de l'écart fiscal et de la fraude fiscale résulte d'une stratégie ancienne de l'administration fiscale consistant à programmer uniquement des contrôles ciblés en fonction de renseignements, externes ou internes, d'anomalies détectées ou d'analyses de risques (cf. chapitre II). Dès lors, la décision de ne pas réaliser de contrôles aléatoires empêche toute extrapolation. Les contribuables contrôlés, pris dans leur ensemble ou imposition par imposition, ne constituent pas un échantillon représentatif au sens statistique du terme. Ce « biais de sélection » doit d'abord être éliminé dans les travaux statistiques, ce qui s'avère particulièrement complexe et fastidieux.

C'est pourquoi la plupart des pays étrangers qui procèdent à une estimation de l'écart fiscal recourent à des combinaisons de contrôles ciblés et aléatoires, à l'instar de l'Australie, du Canada, du Danemark, des États-Unis et du Royaume-Uni. À l'inverse, les Pays-Bas privilégient des contrôles programmés sur une base aléatoire, afin d'assurer la robustesse de leurs estimations.

Dans le cadre de ses travaux précités sur l'écart fiscal affectant la TVA, la DGFIP a mis en œuvre des contrôles aléatoires en 2022, mais sur un échantillon restreint de 539 entreprises. Elle n'a pas souhaité renouveler cette expérience depuis, estimant qu'elle conduit à mobiliser des effectifs sur des contrôles au rendement faible⁴⁰. Cette approche prive toutefois l'administration d'un outil utile à la connaissance des comportements des contribuables face à leurs obligations fiscales, à la cartographie des risques, et donc à l'optimisation du ciblage de futurs contrôles, notamment ceux issus du croisement de données en masse (voir chapitre II, II B). Par ailleurs, la mise en œuvre de contrôles aléatoires et la connaissance, par les contribuables, de la potentialité de tels contrôles, pourrait contribuer à la fonction dissuasive du contrôle fiscal⁴¹. En France, le réseau des Urssaf réalise depuis 2012 de tels contrôles aléatoires pour estimer les pertes de cotisations sociales dues au travail dissimulé.

La mise en place de contrôles aléatoires présente néanmoins des contraintes. Elle ne peut concerner qu'une part limitée des vérifications, sous peine d'affaiblir à l'excès le rendement de ces dernières, qui dépend en grande partie de leur ciblage. Par ailleurs, ainsi que l'a déjà relevé la Cour des comptes⁴², la mise en œuvre de contrôles aléatoires n'est pas applicable de manière uniforme à tous les impôts et toutes les catégories de contribuables. Si elle est pertinente pour la TVA ou l'impôt sur le revenu, elle est moins adaptée à l'impôt sur les sociétés, acquitté de façon prépondérante par les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, alors que ces dernières ne représentent qu'une part faible du nombre total d'entreprises assujetties. C'est pourquoi les administrations fiscales étrangères qui y recourent effectuent des ajustements méthodologiques s'agissant de l'impôt sur les sociétés, en ciblant les contrôles fiscaux aléatoires sur les petites entreprises et en corrigeant le biais de sélection concernant les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire.

⁴⁰ Les taux de rectification tirés des contrôles aléatoires menés dans le cadre de cette expérience – c'est-à-dire la part de ces contrôles qui ont conduit à une rectification – ne sont pas négligeables : ils s'élèvent à 23,7 %, contre 33,6 % pour les contrôles ciblés. Toutefois, les montants moyens rappelés par contrôle sont huit fois moins importants pour les contrôles aléatoires (17 592 €) que pour les contrôles ciblés (131 700 €), ce qui constitue une différence nette.

⁴¹ L'OCDE indique dans son rapport *Administration fiscale 2024* que 63,8 % des pays interrogés réalisent des contrôles fiscaux aléatoires. Parmi ces États, 56,8 % réalisent ces contrôles pour mesurer l'écart fiscal, 75,7 % pour améliorer le système de gestion des risques, et 51,4 % à des fins de dissuasion (plusieurs réponses sont possibles).

⁴² Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

Chapitre II

Une stratégie de détection et de contrôle profondément transformée en une décennie

Trois évolutions ont conjugué leurs effets tout au long des dix dernières années pour transformer en profondeur la stratégie de détection des irrégularités fiscales et de contrôle déployée par l'administration fiscale.

La première est la priorité clairement assumée de rendement budgétaire. La régularisation des avoirs non déclarés détenus à l'étranger par le création du service de traitement des déclarations rectificatives en juin 2013, dont les résultats au terme de cinq ans d'activité ont été analysés par la Cour dans son rapport précité de 2019⁴³, en a été une manifestation symbolique : dans un contexte de réduction des effectifs affectés au contrôle fiscal, la DGFIP a cherché à systématiquement cibler ses contrôles, en privilégiant les dossiers à forts enjeux, en limitant les vérifications les plus approfondies et en favorisant les modalités de conclusion les plus à même de déboucher sur des rappels de droits non contestés et rapidement recouvrés.

La deuxième évolution, dont la Cour a également rendu compte, est le déploiement, à compter du milieu des années 2010 ; d'une stratégie s'appuyant fortement sur le numérique pour automatiser la détection de larges catégories d'irrégularités et d'anomalies déclaratives. À partir de 2018, ont notamment été mises en œuvre des techniques de croisement des données en masse⁴⁴ qui sont devenues un des piliers de la stratégie de contrôle fiscal.

Enfin, au terme d'une décennie de progrès importants en matière de coopération interministérielle et internationale, l'administration fiscale peut s'appuyer sur de nouvelles procédures d'enquêtes et sur des échanges d'information croissants, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

⁴³ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre, novembre 2019.

⁴⁴ Dans ce rapport, l'expression « croisement de données en masse » renvoie essentiellement au travail réalisé par le bureau SJCF-1D de la DGFIP. Les agents affectés à ce bureau croisent de grands ensembles de données pour essayer de détecter dans les déclarations d'impôt des indices d'erreurs ou de fraudes. Si cette démarche a été industrialisée et centralisée par la création de ce bureau, des croisements de données en masse peuvent être réalisés au sein d'autres structures (directions nationales spécialisées sur le haut du portefeuille) ou dans le cadre de projets particuliers (détection des piscines non déclarées). D'autres expressions synonymes pourraient être utilisées : « exploration de données », « fouille de données » ou plus communément, l'expression anglaise « *data mining* ».

Ces évolutions importantes ne se sont pas traduites par une progression importante des résultats du contrôle fiscal ou de la détection de la fraude fiscale. Il est en revanche notable que cette relative stagnation est survenue alors que les effectifs affectés au contrôle fiscal ont, selon la DGFIP, diminué de 19 % entre 2015 et 2024⁴⁵.

Si ces différentes évolutions sont pertinentes, un bilan d'ensemble reste encore à réaliser. À cet égard, un bilan plus approfondi du croisement des données en masse est un élément clé.

I - Une priorité au ciblage des contrôles à des fins de rendement

La DGFIP met en œuvre, depuis les années 2010, un « *pilotage plus qualitatif* »⁴⁶ du contrôle fiscal, qui se traduit principalement par le fait assumé d'accorder une priorité aux dossiers susceptibles de donner lieu à des rappels de droits significatifs, sur fond de diminution de ses effectifs.

Les contrôles sur place impliquent un déplacement dans les locaux d'une entreprise ou au domicile d'un particulier. Parmi ces contrôles, les vérifications générales de comptabilité, qui ont pour objet d'examiner, dans les locaux de l'entreprise, l'ensemble de la comptabilité de celle-ci en la confrontant aux données matérielles recueillies sur place, constituent les contrôles fiscaux les plus poussés sur les professionnels. Or, leur nombre a diminué de manière significative entre 2019 et 2023 (- 18,6 %, soit - 4 913 contrôles annuels). Contrôles les plus approfondis vis-à-vis des particuliers, les examens de situation fiscale personnelle (ESFP), qui consistent à vérifier sur place la cohérence entre les revenus déclarés et la situation patrimoniale d'un contribuable, ont connu une tendance similaire sur la même période (- 22,1 %, soit - 585 contrôles).

En dépit de la réduction significative des vérifications générales de comptabilité et des ESFP, les recettes tirées des contrôles sur place ont augmenté entre 2019 et 2023 (+ 0,9 Md€, soit + 11,5 %). Tout d'abord, une explication peut être trouvée dans la qualité de la programmation des contrôles sur place. Ensuite, cette tendance confirme que, du strict point de vue du rendement budgétaire, certains contrôles approfondis n'étaient peut-être pas justifiés⁴⁷. Enfin, une autre explication réside dans une seconde dynamique, complémentaire de la première : l'accent mis sur les dossiers à « forts enjeux », c'est-à-dire les dossiers pouvant donner lieu à des rappels de droits élevés⁴⁸. Leur part dans la programmation est ainsi passée de 46 % en 2019 à 54 % en 2023⁴⁹. Même si elle n'est pas, en l'état, quantifiable en montant, cette seconde dynamique a nécessairement compensé, au moins en partie, la baisse du nombre de contrôles sur place.

⁴⁵ La DGFIP souligne que, parallèlement à cette évolution des effectifs, le rendement du contrôle fiscal a progressé de 1,5 M€ en 2015 à 1,9 M€ en 2024. Cette progression de 27 % est cependant à mettre en regard de la progression plus importante encore des recettes fiscales analysée dans la partie 1. La Cour ne saurait donc en déduire une progression de la productivité des agents affectés au contrôle fiscal.

⁴⁶ L'expression est utilisée par le directeur général des finances publiques dans une circulaire du 7 janvier 2020.

⁴⁷ La circulaire du directeur général des finances publiques en date du 5 décembre 2017 indiquait que 10 % des vérifications générales de comptabilité effectuées en 2016 auraient pu faire l'objet d'une procédure plus rapide.

⁴⁸ Voir sur ce point la circulaire du 5 décembre 2017 précitée.

⁴⁹ Source : DGFIP, indicateur CF-42. Cet indicateur détermine la part de la programmation consacrée, en nombre de dossiers, aux dossiers à forts enjeux. Les dossiers à forts enjeux sont définis à partir de seuils de droits rappelés, qui diffèrent selon la catégorie de direction (locale ou nationale). Par exemple, au sein des directions locales, un dossier à forts enjeux se définit par des droits dus supérieurs à 67 500 €.

II - Une exploitation croissante du croisement de données, dont l'usage peut encore être optimisé

La détection de la fraude a longtemps reposé à titre principal sur l'expertise et les connaissances des services, et incidemment sur le « renseignement fiscal », alimenté notamment par diverses formes de dénonciation. De nouveaux outils de détection automatiques ont été développés depuis 2016. Ainsi, et comme la majorité des États membres de l'OCDE, la France exploite désormais de façon intensive la majeure partie des données déclaratives ou des données issues de sources extérieures pour établir la programmation des contrôles fiscaux. Ces outils produisent, à ce stade, des résultats relativement limités et des marges de progression subsistent. En particulier, l'absence, pour l'heure, de mise en œuvre de la facturation électronique et la faible interconnexion des systèmes d'information de la DGFIP font obstacle à une exploitation optimisée des outils de croisement des données en masse. S'il est possible d'agir sur ces facteurs, les gains futurs seront toutefois limités par le nécessaire respect des règles attachées au respect de la vie privée.

A - Un croisement des données en masse à l'origine d'une part croissante des contrôles

Lancé par la DGFIP en 2016, le croisement des données en masse a progressivement modifié les méthodes et procédures de détection de la fraude fiscale. La DGFIP a fait un choix stratégique fort en constituant une cellule de 30 personnes qui diffuse auprès du réseau de contrôle fiscal (hors grandes directions nationales spécialisées que sont la DVNI, la Dnef et la DNVSF) des listes pointant des anomalies qui incitent à ouvrir un contrôle fiscal. Selon la DGFIP, la constitution de cette cellule nationale a permis de redéployer 500 emplois sur d'autres tâches.

Depuis lors, les contrôles issus du croisement des données en masse ont pris une place grandissante. L'objectif de réaliser 50 % des contrôles sur la base des listes issues de cette technique est d'ores et déjà atteint s'agissant des contrôles des professionnels. Il devrait l'être prochainement pour les contrôles des particuliers.

De la détection d'une anomalie à la programmation du contrôle fiscal

La réalisation d'un contrôle est toujours précédée d'une phase de détection, c'est-à-dire l'identification d'une irrégularité potentielle. Pour ce faire, l'administration dispose de plusieurs sources d'informations :

- les vérificateurs s'appuient d'abord sur des informations internes, recueillies par l'ensemble des services de la DGFIP. Le principe, ici, est de tirer parti de la connaissance qu'a la DGFIP de l'ensemble du tissu socio-économique, et d'exploiter au mieux les informations ainsi obtenues, susceptibles de constituer des indices d'un comportement frauduleux. Ainsi, le paiement par un contribuable d'une dette par mandat cash auprès des services de recouvrement, alors que des actes de poursuite diligentés sur ses comptes bancaires se sont avérés infructueux, pourra mettre l'administration sur la piste de revenus occultes ;

- les vérificateurs s'appuient par ailleurs sur les renseignements externes, émanant notamment d'autres administrations. Par exemple, une direction locale fait état d'informations transmises par l'Urssaf concernant la découverte de remboursements de frais professionnels fictifs et de rémunérations ou d'avantages en nature non déclarés, l'identification de fausses domiciliations, ainsi que la détection d'activités occultes ;
- les outils de croisement de données en masse constituent, depuis 2016, une troisième source d'information.

Une fois que l'anomalie est identifiée avec un degré de probabilité raisonnable, le contrôle est programmé par les services fiscaux compétents.

1 - Le croisement de données en masse, une évolution récente au sein de la DGFIP

Le croisement des données en masse s'appuie sur une analyse et une modélisation de l'ensemble des données disponibles, afin d'identifier des anomalies déclaratives et des irrégularités potentielles⁵⁰. En pratique, l'algorithme de croisement des données signale toute divergence entre, d'une part, les déclarations des redevables, et d'autre part, les données détenues ou les estimations statistiques produites par l'administration fiscale. Par exemple, dans le cadre d'une cession immobilière, la valeur déclarée par le vendeur peut être comparée à la valeur vénale du bien, estimée grâce à un modèle incluant plusieurs variables (valeur locative du bien, localisation, surface habitable, nombre de pièces, etc.). L'algorithme de croisement des données permet de détecter les anomalies les plus manifestes.

Sur la base de ces travaux, le bureau de la programmation des contrôles et de l'analyse des données communique chaque trimestre aux services chargés des contrôles fiscaux⁵¹ des listes de dossiers susceptibles de faire l'objet d'un examen approfondi. Concrètement, ces listes identifient l'ensemble des dossiers fiscaux présentant une anomalie par rapport à un dispositif spécifique. Ainsi, et pour reprendre l'exemple précédent, une liste portant sur les minations de plus-values immobilières mentionnera tous les dossiers, sur l'ensemble du territoire, pour lesquels l'algorithme aura détecté des sous-estimations significatives.

Ces listes ne constituent pas une programmation nationale des contrôles mais un outil d'aide à la décision. Elles font l'objet d'un tri, par les équipes locales, au regard de leur propre connaissance du tissu fiscal local et des informations qu'elles détiennent. Ce n'est qu'au terme de cette analyse humaine que le contrôle fiscal sera éventuellement programmé.

⁵⁰ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public thématique, novembre 2023.

⁵¹ À l'exception des grandes directions nationales (DVNI, DNVSF, Dnef) qui, si elles peuvent échanger avec le bureau SJCF-1D chargé du croisement de données en masse, disposent en interne des ressources pour effectuer des croisements de données sur leurs portefeuilles respectifs (grandes entreprises, personnes physiques les plus aisées ou médiatiques, détection des fraudes les plus complexes et les plus innovantes).

La détection par prises de vues aériennes : le dispositif « Foncier innovant »

S'il s'appuie avant tout sur la comparaison de données financières issues de différentes sources, le croisement de données en masse peut également s'appuyer sur des données d'autre nature. Ainsi, le projet « Foncier innovant », développé par l'administration fiscale en collaboration avec deux grandes entreprises du secteur numérique, vise à automatiser la détection des constructions non déclarées (piscines, dépendances) en exploitant les prises de vue aériennes publiques de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Les algorithmes de « Foncier innovant » extraient des images aériennes les contours des immeubles bâtis et des piscines avec leurs coordonnées géographiques. Ces contours, traduits et convertis en bâtiments présumés, sont ensuite confrontés aux éléments d'assiette des impôts locaux concernés et notamment à la taxe foncière afin de vérifier s'ils sont correctement déclarés. La détection d'une anomalie entraîne une vérification par un agent de l'administration fiscale puis, le cas échéant, une demande d'information au propriétaire du bien, et enfin, si l'anomalie est confirmée, la notification d'un avis d'imposition.

La première expérimentation a été mise en place en 2022 dans les Alpes-Maritimes, le Var, les Bouches-du-Rhône, l'Ardèche, le Rhône, la Haute-Savoie, le Morbihan, le Maine-et-Loire et la Vendée, qui représentent près de 20 % des piscines imposées en France métropolitaine. Elle a conduit, selon l'administration fiscale, à identifier 20 000 piscines non déclarées⁵². Au total, les gains en 2022 se sont élevés à 4,4 M€ de recettes annuelles et 5,7 M€ au titre de la rectification d'impositions antérieures⁵³. Si l'expérimentation a ensuite été progressivement étendue à l'ensemble du territoire, la Cour a déjà relevé, au regard des gains constatés en 2022, que la cible, initialement fixée par la DGFIP, de 130 M€ de recettes additionnelles issues de ce projet était peu réaliste⁵⁴.

2 - Une part croissante des contrôles issue du croisement des données en masse

L'administration fiscale s'est fixée l'objectif de réaliser 50 % de ses contrôles sur la base des listes issues du croisement de données en masse⁵⁵. Cet objectif constituait initialement une incitation à utiliser l'outil, dans un contexte de réticences des personnels de contrôle face à ce virage stratégique.

La cible de 50 % a été atteinte en 2022 pour les professionnels : en 2023, 56 % des contrôles les concernant étaient issus de tels croisements. La progression est moins rapide concernant les particuliers, pour lesquels ce taux n'est que de 40 %. Ce décalage peut s'expliquer par le fait que le croisement des données en masse a d'abord été développé pour le contrôle des professionnels. Les écarts entre les contrôles des professionnels et des particuliers devraient néanmoins s'estomper à l'avenir.

⁵² DGFIP, *L'intelligence artificielle au service de la lutte contre la fraude : bilan de l'expérimentation Foncier innovant*, dossier de presse, août 2022.

⁵³ Cour des comptes, *L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances*, observations définitives, juillet 2024.

⁵⁴ Cour des comptes, *Mieux suivre et valoriser les gains de productivité de l'État issus du numérique*, observations définitives, décembre 2024.

⁵⁵ L'objectif que 50 % des contrôles des professionnels soient issus du croisement de données en masse a été fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022. Le même objectif, pour les contrôles des particuliers, a été fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens 2023-2027.

Le croisement des données en masse étant désormais largement diffusé au sein de l'administration fiscale, l'objectif de 50 % est à présent conçu par l'administration fiscale plutôt comme un plafond que comme un plancher. Elle estime en effet qu'une utilisation excessive de cette technique pourrait conduire à délaisser les autres sources d'information et, *in fine*, à détériorer la couverture du tissu fiscal. Les agents affectés au contrôle fiscal doivent donc continuer à recourir à l'ensemble des méthodes à leur disposition pour identifier des dossiers à enjeux ou des suspicions de fraude fiscale.

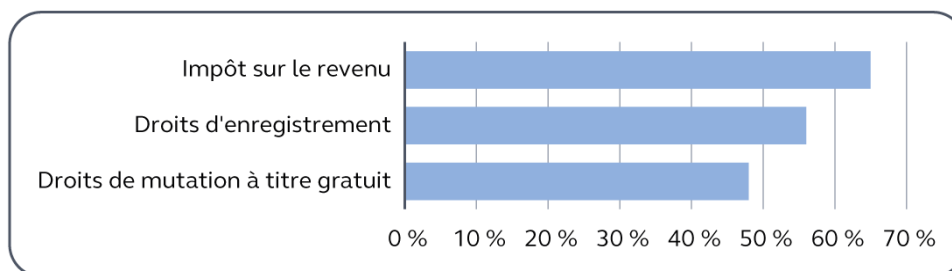
B - Des résultats inégaux selon les impôts, des recettes limitées

1 - Une pertinence variable du croisement des données en masse selon les impositions

La DGFIP a réalisé à partir de 2023 de premières études évaluant l'efficacité du croisement des données en masse et de l'intelligence artificielle, suivant en cela les recommandations de la Cour⁵⁶. Les évaluations portent en particulier sur la pertinence des listes issues de cette technique pour chacun des grands impôts des particuliers. En revanche, la pertinence des listes produites par le croisement de données en masse relatives à chacun des impôts professionnels n'a pas encore été évaluée, alors même qu'il s'agit du domaine où elles sont les plus utilisées.

Il ressort de ces études que les listes issues du croisement de données en masse portant sur l'impôt sur le revenu ont un taux de pertinence élevé : 65 % des dossiers signalés par l'algorithme ont fait l'objet, dans le cadre du contrôle qui a suivi, d'un rehaussement effectif. Le taux de pertinence est particulièrement élevé pour les listes relatives au report erroné de réductions d'impôt dans le cadre du dispositif « Pinel »⁵⁷ (93 %) ou portant sur les réductions et crédits d'impôt (80 %). La nature de la fraude est correctement détectée : pour les dossiers traités au niveau régional, les enquêteurs retiennent à 80 % le même motif de redressement que celui qui avait été proposé par l'algorithme, et ce taux est en progression constante. Ces ratios ne permettent cependant pas, par nature, d'inférer un pourcentage de manquements détectés parmi l'ensemble des manquements effectivement commis.

Graphique n° 3 : taux de pertinence des listes issues de croisement de données en masse par impôt en 2023



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

Note de lecture : en 2023, les propositions de contrôles figurant sur des listes résultant de croisements de données en masse portant sur l'impôt sur le revenu ont conduit, dans 65 % des cas, à un rehaussement effectif.

⁵⁶ Cf. Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public thématique, novembre 2023.

⁵⁷ Le dispositif « Pinel », introduit par la loi de finances pour 2015, offre une possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu à l'occasion d'un investissement locatif si l'investisseur s'engage à louer le logement nu en tant que résidence principale pour une durée minimale de six ans.

Les listes issues de croisement de données en masse relatives aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont moins pertinentes du fait d'une intégration peu aboutie des informations communiquées par les notaires⁵⁸. Par exemple, le non-dépôt d'une déclaration de succession peut trouver une explication qui n'était pas connue par l'algorithme, telle qu'un régime de communauté universelle, qui implique la transmission de l'ensemble des biens au conjoint survivant et donc l'absence de droits de successions à recouvrer. À cet égard, l'introduction progressive, à compter de 2025, de la déclaration de succession dématérialisée sur la plateforme « e-enregistrement » devrait faciliter l'exploitation de nombreuses données utiles à de futurs contrôles.

2 - Des recettes issues du croisement de données en masse encore limitées

Alors qu'ils représentaient 44 % de l'ensemble des contrôles en 2023, les contrôles strictement issus du traitement de données en masse n'ont été à l'origine que de 13,8 % (2,1 Md€) des droits et pénalités mis en recouvrement au cours de cette année⁵⁹.

Plusieurs facteurs d'explication peuvent être avancés. Tout d'abord, ne sont considérés comme issus de croisement de données en masse que les dossiers qui n'avaient par ailleurs pas déjà été ouverts par un agent de l'administration fiscale. Ce classement logique, qui n'attribue au croisement de données en masse que les dossiers exclusivement détectés par ce biais et permet de mesurer son véritable apport, contribue également à minorer son rôle dans les dossiers les plus importants que traitent les agents expérimentés. Ensuite, les listes issues du croisement de données en masse ont une pertinence variable selon l'impôt considéré. Enfin, les contrôles issus de cette technique, qui sont principalement des contrôles sur pièces portant sur des dispositifs ponctuels, portent *a priori* sur des enjeux financiers moins importants que les contrôles sur place.

Ainsi, en 2023, un contrôle issu d'une liste générée par un croisement de données en masse était à l'origine, en moyenne, de 3 473 € de droits et pénalités mis en recouvrement, contre 16 676 € pour un contrôle issu de la programmation locale⁶⁰. À cet égard, il n'est pas certain que cette technique puisse, à terme, atteindre le niveau d'efficacité associé à la programmation locale. Celle-ci est en effet nourrie, à la fois, par l'expertise de terrain des agents de la DGFIP et par des informations extérieures directement exploitables (dénonciations de faits, signalements de la police, de la gendarmerie, des douanes ou de l'Urssaf, etc.)⁶¹.

⁵⁸ Voir sur ce point : Cour des comptes, *Les droits de succession*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2024.

⁵⁹ La DVNI, qui contrôle les plus grandes entreprises, n'est pas destinataire des listes issues de croisements de données en masse. Si on exclut les contrôles réalisés par la DVNI du total des contrôles, les droits et pénalités mis en recouvrement à la suite de contrôles fiscaux issus du croisement de données en masse représentaient, en 2023, 17,1 % du total des droits et pénalités mis en recouvrement à la suite de contrôle fiscaux.

⁶⁰ Calculs de la Cour des comptes à partir des données figurant dans les cahiers statistiques de la DGFIP. Ces montants sont relativement proches en 2022 : 4 603 € pour les contrôles issus des listes issues de croisements de données en masse, 17 999 € pour les contrôles issus de la programmation locale. Si on ne tient pas compte des droits et pénalités mis en recouvrement à la suite de contrôles de la DVNI, le montant moyen des contrôles issus de la programmation locale s'élève à 13 056 € en 2023 et à 13 542 € en 2022.

⁶¹ Par ailleurs, les dossiers identifiés par l'algorithme mais détectés également par l'outil de requêtage utilisé par les directions locales (SiriusPart) ne sont pas inclus dans les listes transmises aux services vérificateurs. Ces dossiers ne sont donc pas inclus dans le calcul du taux de pertinence des listes issues de croisements de données en masse.

Le poids relativement réduit des dossiers ayant été initiés à la suite d'un croisement de données en masse dans les recettes du contrôle fiscal interroge, alors que les outils ont atteint une forme de maturité. Aussi, de futures évaluations à échéances régulières et à champs constants pourraient permettre de mesurer avec précision les progrès effectués pour chaque imposition, voire d'identifier les éventuelles limites structurelles auxquelles le croisement de données en masse est confronté.

Par ailleurs, ces évaluations pourraient utilement chiffrer les gains de productivité induits par ces techniques, ce qui permettrait de confirmer ou de faire évoluer l'objectif que 50 % des contrôles fiscaux en soient issus. Il n'est en effet pas possible de mesurer la part attribuable au croisement des données en masse dans l'évolution du rendement moyen du contrôle fiscal par agent, au regard notamment des autres évolutions stratégiques intervenues au cours de cette période (ciblage des contrôles, développement des échanges d'information). Les dossiers issus de croisement de données en masse pourraient être significativement moins longs à traiter que l'ensemble des dossiers : dans ce cas, l'objectif de développement de cette technique doit être poursuivi dès lors qu'il améliore le rendement moyen des agents. À l'inverse, si les dossiers issus du croisement de données en masse ne représentent pas un temps de contrôle inférieur à celui de l'ensemble des dossiers, leur part dans la programmation des contrôles doit être interrogée du point de vue du rendement budgétaire.

La DGFIP a fait un choix stratégique fort avec l'industrialisation de techniques de croisement des données en masse. La pertinence de ce choix doit désormais pouvoir être appréciée en tirant un bilan non plus simplement sur la pertinence des listes issues de cette technique mais en complétant cette analyse par le temps passé sur les dossiers issus de ces traitements. Il est vraisemblable que le croisement de données en masse, outre son effet dissuasif pour le contribuable, permette d'identifier des dossiers faciles et rapides à traiter. Cette technique permettrait ainsi de dégager du temps pour des dossiers plus complexes ou ne pouvant reposer que sur d'autres sources de renseignement. Cependant, à ce stade, l'absence de détermination du temps passé par les agents sur ces dossiers par rapport aux impôts recouvrés ne permet pas de valider cette hypothèse.

C - Des marges de progression qui passent par l'exploitation de nouvelles données et une meilleure interconnexion des systèmes d'information

L'absence, pour l'heure, de généralisation de la facturation électronique fait obstacle à un croisement optimal des données des entreprises. Par ailleurs, la faible interconnexion des systèmes d'information de la DGFIP empêche une exploitation pleinement efficace de l'ensemble des données disponibles.

1 - Des fraudes à la TVA qui pourront être mieux appréhendées grâce aux données issues de la facturation électronique

Si l'usage de la facture électronique a déjà été rendu obligatoire à l'ensemble des fournisseurs du secteur public, la généralisation à venir de cette obligation aux échanges commerciaux interentreprises devrait permettre d'optimiser la programmation des contrôles ciblant les professionnels.

La mise en œuvre de la facturation électronique

La facture électronique est une facture émise, transmise, reçue et archivée sous un format électronique normé, comportant plusieurs informations relatives à la transaction effectuée, afin de permettre son traitement automatisé et la transmission de données sur une plateforme de l'administration fiscale. La généralisation en cours de la facturation électronique doit concerner l'ensemble des opérations (livraisons de biens, prestations de services) réalisées par des entreprises établies en France et assujetties à la TVA.

Elle implique deux obligations principales.

Le *e-invoicing* désigne l'obligation de recevoir et d'émettre des factures électroniques pour toutes les opérations commerciales réalisées sur le sol français entre assujettis à la TVA (B2B ou « *business to business* »), et de transmettre les données de facturation à l'administration fiscale.

Le *e-reporting* désigne l'obligation de transmettre des données de transaction et de paiement à l'administration fiscale pour les échanges commerciaux réalisés à destination de particuliers (B2C « *business to consumer* ») et de partenaires étrangers (B2B international).

Alors que l'entrée en vigueur de ce dispositif était initialement prévue au 1^{er} janvier 2023, elle a finalement été reportée au 1^{er} juillet 2024, puis au 1^{er} septembre 2026 pour les grandes entreprises et les ETI, et au 1^{er} septembre 2027 pour les PME et les micro-entreprises, en raison de retards dans le développement informatique de la plateforme gouvernementale devant structurer les échanges de factures entre les entreprises.

Parmi les 58 administrations fiscales nationales étudiées par l'OCDE dans son rapport *Administration fiscale 2024*, 38 % avaient mis en place un système de facturation électronique. Les gains attendus reposent sur l'afflux de données engendré par l'instauration d'un tel dispositif. En soumettant ces données aux outils de croisement de données en masse, l'administration fiscale devrait plus facilement identifier les incohérences entre les déclarations fiscales déposées par les différents acteurs d'une transaction. Les analyses de données en temps réel devraient également permettre de détecter rapidement des transactions répétées entre les mêmes parties à des montants inhabituels ou des écarts soudains dans les volumes de facturation, qui constituent des indices de facturation fictive ou de carrousel de TVA. Or, la capacité de détection précoce de ces schémas de fraudes constitue un enjeu essentiel pour le recouvrement des recettes éludées, les contrôles trop tardifs des sociétés y participant se révélant souvent infructueux, du fait de leur disparition rapide. Ainsi, en Estonie, à la suite de la mise en place de la facturation électronique en 2014, l'écart fiscal concernant la TVA est passé de 17 % en 2013 à 5 % en 2017⁶².

2 - Une faible interconnexion des systèmes d'information

La Cour a signalé à plusieurs reprises que l'architecture des systèmes informatiques utilisés dans le cadre du contrôle fiscal repose sur des bases de données et des applications nombreuses, anciennes, peu ergonomiques et souvent dépourvues d'interopérabilité⁶³. Ces bases ont été construites pour répondre à des besoins métiers spécifiques, alors que la détection des risques de fraude fiscale suppose souvent de rapprocher les données.

⁶² Source : *Digitalizing VAT – Estonia*, Tax and Customs Board, Estonie, décembre 2019.

⁶³ Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFiP et de la DGDDI, investir davantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 ; Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public thématique, novembre 2023.

Ce diagnostic demeure largement d'actualité, et doit être réitéré compte tenu du développement du croisement de données en masse. En effet, l'optimisation de cet outil nécessite de pouvoir comparer les motifs de programmation, déterminés par l'algorithme, aux motifs effectifs de rectification. Or, la conception en silos des systèmes d'information de l'administration fiscale, globalement fondée sur des applications spécialisées par impôt ou par tâche, rend coûteuse la traçabilité des actions qui ponctuent un dossier de fraude, de la détection d'une anomalie à la rectification, puis au recouvrement des sommes éludées et des éventuelles pénalités.

Iliad, application centrale des services chargés de la gestion fiscale, présente des données précises et fiables s'agissant des contrôles effectués et des montants rectifiés. Celles-ci manquent toutefois de précision quant aux motifs ayant provoqué ces contrôles. Elles n'indiquent pas non plus la part des contrôles ayant débouché sur un dossier en règle, sur une erreur ou sur une fraude assortie d'une action de rectification.

Alpage, utilisé par les services de contrôle fiscal, est un outil de pilotage et de statistiques, déployé pour suivre les étapes de ce dernier. Mais les données d'Alpage sont saisies manuellement et *a posteriori* par les agents. Or, ce décalage peut engendrer des erreurs ou des imprécisions. Ainsi, Alpage catégorise les fraudes et erreurs détectées conduisant à une rectification à partir de « codes thésaurus », chacun d'entre eux correspondant à un motif de rectification précis. Mais d'après la DGFIP, le code thésaurus est absent dans 5 à 10 % des contrôles enregistrés dans Alpage. Par conséquent, les recherches réalisées sur cette application pour mesurer l'efficacité de la détection des manquements et programmer de futurs contrôles s'avèrent fastidieuses et peu fiables, les résultats étant altérés par la persistance de données incomplètes.

Pour remédier à l'absence d'interconnexions entre ses nombreuses applications de contrôle fiscal, la DGFIP a lancé en 2018 le projet Pilat, outil unifié de pilotage et d'analyse de la chaîne du contrôle fiscal des particuliers et des entreprises, dont la mise en service était prévue pour 2022. Mais Pilat accuse aujourd'hui un retard de plus de deux ans et la DGFIP annonce désormais une mise en service « progressive », un outil de requêtage statistique supplémentaire étant également prévu pour fin 2025. Le coût prévisionnel du projet a plus que triplé, passant de 36 M€ estimé en 2017 à 123,5 M€ en 2024. Ces retards sont préoccupants, eu égard aux bénéfices attendus du projet sur l'ensemble de la chaîne de contrôle.

D - Un usage des données soumis à un strict encadrement juridique, pour garantir les droits et libertés des contribuables

Quels que soient les progrès effectués, à l'avenir, dans l'exploitation du croisement de données en masse, les gains futurs pouvant être attendus de cet outil ne sauraient être infinis : ils sont limités par le nécessaire respect des règles attachées au respect de la vie privée. À cet égard, si la lutte contre la fraude fiscale est un objectif à valeur constitutionnelle⁶⁴, le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif et les exigences qui s'attachent au respect de la vie privée et de la liberté d'expression et de communication. Plus largement, cet équilibre permet d'assurer l'acceptabilité des outils numériques et donc leur pérennité.

⁶⁴ CC, décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999.

En premier lieu, les méthodes de croisement de données en masse ne peuvent être utilisées qu'en tant qu'outils d'aide aux contrôles : elles ne sauraient permettre, à elles seules, de caractériser automatiquement une fraude, et ne constituent, selon la jurisprudence constitutionnelle, « *qu'un élément de la décision prise*⁶⁵ ». Dans la même logique, le Conseil d'État rappelle, de longue date, qu'un « profilage » des individus conduisant automatiquement à des contrôles ne saurait être admis⁶⁶.

Par ailleurs, l'ensemble des recoupements automatiques de fichiers à des fins de lutte contre la fraude doit faire l'objet d'une déclaration préalable à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Ainsi, l'extension de la collecte de données sur les plateformes en ligne (réseaux sociaux, sites mettant en relation des vendeurs et des acheteurs, dits aussi « places de marché ») aux contenus rendus manifestement publics s'est faite après consultation de la Cnil pour s'assurer qu'elle reste proportionnée aux finalités poursuivies. En application des recommandations de la Cnil⁶⁷, la DGFIP a notamment précisé qu'elle excluait toute collecte de contenus que leurs auteurs n'ont pas manifestement rendus publics et qu'elle prévoyait de transmettre à la Cnil la liste des opérations de collecte de façon contemporaine, afin de faciliter la mise en œuvre des contrôles *a posteriori* que cette dernière pourrait éventuellement conduire.

Enfin, une attention particulière a été portée à la mise en œuvre de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (DAC)⁶⁸, tant de la part du Contrôleur européen de la protection des données⁶⁹ qu'à l'échelle nationale⁷⁰ pour garantir un juste encadrement des obligations déclaratives des opérateurs des plateformes électroniques au regard de la protection des données personnelles.

III - Des techniques d'enquête qui évoluent, des coopérations nationales et internationales qui doivent être poursuivies

Face à une fraude en constante évolution, l'administration fiscale est autorisée par le législateur à adapter régulièrement ses techniques d'enquête ou à en créer de nouvelles. Elle s'appuie par ailleurs sur un réseau de coopération dense, tant avec les autres composantes de la puissance publique en France, qu'avec les administrations fiscales des autres États, en particulier au sein de l'Union européenne.

⁶⁵ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, s'agissant d'applications automatisées d'information utilisées par les services de police et de gendarmerie.

⁶⁶ Voir par exemple CE, 29 juillet 1983, *Cloarec*.

⁶⁷ Cnil, délibération n° 2023-090 du 21 septembre 2023.

⁶⁸ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE. Pour une analyse plus détaillée de cette directive, voir le chapitre II, III.C.1.

⁶⁹ Cf. notamment l'avis n° 2021/C 96/09 du Contrôleur européen de la protection des données concernant une modification de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

⁷⁰ Cf. notamment la délibération de la Cnil n° 2022-120 du 15 décembre 2022 concernant les obligations déclaratives des opérateurs de plateformes de mise en relation par voie électronique.

A - Des techniques d'enquête de plus en plus puissantes et qui s'adaptent à l'évolution de la fraude

La sophistication des fraudes et des technologies employées pour éluder l'impôt conduit régulièrement à adapter les techniques d'enquête et de recueil de l'information dont peut disposer l'administration fiscale. Sans prétendre à un recensement exhaustif, quelques exemples emblématiques permettent de mesurer l'extension des pouvoirs accordés à l'administration fiscale par le législateur.

Le pouvoir d'enquête le plus intrusif confié à l'administration fiscale demeure le dispositif dit des perquisitions fiscales, codifié à l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF), qui est réservé aux suspicions de fraudes les plus importantes. Depuis 1985, il permet à des agents de l'administration fiscale, après autorisation d'un juge des libertés et de la détention, et en présence d'un officier de police judiciaire, d'intervenir physiquement entre 6h et 21h dans tous types de lieux, y compris privés. Les agents de l'administration fiscale peuvent alors saisir les documents et supports informatiques qu'ils jugent utiles à leur enquête. Ce dispositif a été progressivement renforcé par le législateur et les sanctions encourues en cas d'obstacle à la perquisition alourdies⁷¹. En 2023, 466 lieux ont ainsi été visités par l'administration fiscale dans le cadre de 153 procédures. Les deux tiers de ces perquisitions avaient une composante internationale. Sur la période 2018-2023, les enjeux financiers identifiés à l'issue de cette procédure représentaient en moyenne chaque année 233 M€.

Le législateur a récemment autorisé d'autres moyens de collecte de l'information, complémentaires aux perquisitions fiscales, comme celui des aviseurs fiscaux en 2018, présenté ci-après. Il a aussi permis de déployer des techniques de renseignement en matière fiscale à partir de 2023 et a autorisé l'enquête sous pseudonyme en ligne en 2025.

Les aviseurs fiscaux sont des personnes qui dénoncent à l'administration, de leur propre chef et moyennant rémunération, des manquements aux règles et obligations fiscales déclaratives. Ce dispositif, utilisé dès 2008 et encadré par l'article 109 de la loi de finances pour 2017, a vu son champ progressivement élargi. Il concerne désormais les manquements relatifs à la fiscalité internationale ou à la TVA et tous les manquements supérieurs à 100 000 €. Les aviseurs fiscaux sont en nombre restreint et leur anonymat est protégé, y compris au sein de l'administration fiscale. Ils constituent un dispositif rentable : entre 2018 et 2022, les 13 aviseurs fiscaux dont les informations ont été estimées inédites et utiles ont été rémunérés à hauteur de 3,9 M€, alors que 125 M€ de droits et pénalités ont été mis en recouvrement sur la base de leurs dénonciations. Ce dispositif reste cependant strictement « passif », l'administration fiscale ne pouvant réaliser aucun démarchage en vue de recueillir des dénonciations.

À l'inverse, l'unité de renseignement fiscal créée en mai 2023 peut solliciter des informateurs. Rattachée à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), cette unité peut mettre en œuvre des techniques de renseignements au sens du code de la sécurité intérieure : interceptions, localisation, sonorisations, etc. La Cour a néanmoins

⁷¹ Le montant de l'amende pour tout obstacle à l'accès aux pièces ou documents sur support informatique, y compris distant, à leur lecture ou à leur saisie a été relevé de 10 000 à 50 000 € (article 1735 *quater* du code général des impôts).

relevé en janvier 2025 que cette unité avait peiné à se mettre en place et que, sauf modification de la loi, les renseignements recherchés ne pouvaient que viser à combattre la criminalité ou la délinquance organisées⁷². Ils ne peuvent donc pas servir directement et uniquement la lutte contre la fraude fiscale.

Un dernier outil important a été introduit par la loi de finances pour 2024 et codifié à l'article L. 10-0 AD du LPF : les enquêtes sous pseudonymes. Elles permettent à des agents de l'administration fiscale dûment habilités de consulter des informations sur les plateformes en ligne, y compris lorsqu'une inscription à ces plateformes est requise, et d'échanger avec les utilisateurs soupçonnés de fraude fiscale. Les informations ainsi collectées peuvent être exploitées dans les contrôles, sous réserve que l'administration fiscale n'ait pas incité ses interlocuteurs à frauder.

Cette évolution régulière des pouvoirs confiés à l'administration fiscale, de plus en plus intrusifs, ne va pas sans débats, notamment du fait de la nécessaire articulation avec les libertés individuelles⁷³. Ces débats sont à l'origine d'une jurisprudence nourrie des plus hautes juridictions, qui veillent en particulier au strict respect des droits de la défense⁷⁴.

B - Des coopérations inter-administrations en constant approfondissement

Les coopérations interministérielles permettent à l'administration fiscale de multiplier les échanges d'information et de mettre à profit l'expertise des douanes ou des organismes de protection sociale dans la détection de fraudes complexes. Ancienne, la coopération avec l'autorité judiciaire repose notamment sur l'obligation faite aux magistrats de signaler toute suspicion de fraude ou de tentative de fraude fiscale qu'ils auraient pu constater à l'occasion d'une procédure judiciaire.

⁷² Cour des Comptes, *La fonction renseignement de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)*, référé, janvier 2025.

⁷³ Le dispositif des perquisitions fiscales, introduit en loi de finances pour 1984, a été censuré à ses débuts par le Conseil constitutionnel, au motif d'un contrôle insuffisant par le juge judiciaire des infractions supposées, des lieux visités et des modalités d'intervention et de contrôle durant le déroulement de l'opération au regard de l'article 66 de la Constitution qui confie au juge judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile (Conseil constitutionnel, décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, considérants 24 à 30). Le législateur a réintroduit le dispositif, assorti de garanties supplémentaires, en loi de finances pour 1985.

⁷⁴ Voir par exemple, CEDH, 21 février 2008, *Ravon*, n° 18497/03, qui a déclaré insuffisantes les voies de recours contre les perquisitions fiscales au regard des règles du procès équitable. À la suite de cet arrêt, la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a introduit une double procédure de contestation des perquisitions fiscales, avec la création d'une voie d'appel contre les ordonnances d'autorisation et d'une voie de recours contre le déroulement des opérations, l'une et l'autre ouvertes devant le premier président de la cour d'appel. Voir également CJUE, 16 octobre 2019, *Glencore Agriculture Hungary Kft*, C-189-18, qui juge que le respect des droits de la défense n'impose pas à l'administration fiscale une obligation générale de fournir un accès intégral au dossier dont elle dispose, mais exige que l'assujetti ait la possibilité de se voir communiquer les informations et les documents se trouvant dans le dossier administratif et pris en considération par l'administration. Ces documents incluent non seulement l'ensemble des éléments du dossier sur lesquels elle entend fonder sa décision mais aussi ceux qui, sans fonder directement sa décision, peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense.

1 - Des coopérations interministérielles variées

Indépendamment des techniques dont l'administration fiscale peut être dotée, cette dernière a veillé à développer ses relations avec différentes parties prenantes. L'administration fiscale est ainsi destinataire d'environ 400 à 600 signalements de Tracfin⁷⁵ chaque année. Ces derniers permettent en particulier de détecter les avoirs sur les comptes bancaires à l'étranger non déclarés ainsi que les mouvements intrafamiliaux sur les comptes français. Outre les échanges noués au niveau local avec les forces de l'ordre, l'administration fiscale travaille de manière étroite avec les services douaniers. Cette coopération de longue date se traduit par des échanges d'information, des contrôles communs, y compris des contrôles multilatéraux européens, ainsi que l'accès croisé à des applications métiers. L'administration développe également fortement ces dernières années ses relations avec les organismes de protection sociale. Ces derniers sont en effet tenus de communiquer à l'administration fiscale les informations susceptibles de constituer une fraude. Certains accès informatiques aux différentes bases de données ont été réciproquement ouverts et l'administration fiscale transmet aux Urssaf chaque année environ 4 000 bulletins de recoupement pour les assister dans leurs contrôles⁷⁶.

Au-delà de ces échanges au fil de l'eau, l'administration fiscale participe, sous l'égide de la mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf), à des groupes de travail thématiques dénommés groupes opérationnels nationaux antifraude (Gonaf). L'administration fiscale est chef de file de trois d'entre eux (lutte contre la fraude à la TVA, contre les fraudes commises *via* le commerce électronique et contre celles commises *via* la constitution de sociétés éphémères). Ces collaborations croisées permettent d'identifier des fraudes complexes et des priorités de contrôle qui ne relèvent pas des seuls aspects fiscaux. Les travaux réalisés dans le cadre des Gonaf ont ainsi permis d'établir une liste de centres dentaires à contrôler en priorité ou d'alerter la caisse nationale d'assurance-maladie concernant des centres ouverts par une personne ayant déjà été impliquée dans des fraudes à la TVA⁷⁷.

⁷⁵ Tracfin, acronyme pour désigner le service de traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins, est le service de renseignement financier français. L'essentiel de son activité consiste à traiter les déclarations de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme transmises par environ 230 000 professionnels (banques, compagnies d'assurance, notaires, casinos, greffiers des tribunaux de commerce, etc.).

⁷⁶ Le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales déposé au Sénat le 14 octobre 2025 vise à renforcer ces échanges d'information. À titre d'illustration, le Gouvernement propose au Parlement d'autoriser des agents relevant du champ de la sécurité sociale à pouvoir accéder à trois fichiers gérés par la DGFIP : « Patuela » (ex « Patrim », retraçant les transactions immobilières), « Ficovie » (recensement des contrats de capitalisation et d'assurance-vie souscrits auprès d'établissements établis en France) et « BNDP » (informations patrimoniales).

⁷⁷ En l'espèce, après le dépôt de plainte auprès du tribunal judiciaire de Paris, l'intervention de l'office central de lutte contre le travail illégal a permis la saisie de plus de 3 M€ d'avoirs, ainsi que des messageries WhatsApp contenant des informations exploitées par l'administration fiscale, à savoir notamment des données financières et comptables révélant l'utilisation d'un logiciel de facturation non homologué.

Enfin, au niveau local, les coopérations entre administrations, qui s'articulent autour des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf)⁷⁸, se sont notamment concentrées sur la détection des sociétés éphémères ou des « coquilles vides », enjeu partagé par la DGFIP et les Urssaf. Le nombre d'opérations communes DGFIP-Urssaf est ainsi passé de six en 2019 à 83 en 2022, puis 48 en 2023. Le nombre de ces opérations reste néanmoins relativement limité au regard du nombre total d'opérations conjointes mises en œuvre au sein des Codaf : 1 301 en 2019, 2 374 en 2022 et 3 568 en 2023⁷⁹. Ces partenariats pourraient donc encore être consolidés, à l'image de la convention conclue avec l'Urssaf le 25 mars 2025.

2 - Une coopération avec l'autorité judiciaire, à la fois ancienne et à approfondir

La coopération entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire est ancienne. Depuis 1982, l'administration fiscale est déliée du secret professionnel sur les faits faisant l'objet d'une plainte, en application de l'article L. 142 du LPF. De son côté, le ministère public peut transmettre des dossiers à l'administration fiscale depuis 1990 dans le cadre d'une procédure judiciaire, sur le fondement de l'article L. 82 C du LPF. L'administration fiscale doit communiquer en retour à l'autorité judiciaire l'utilisation qu'elle a faite des informations transmises et le résultat définitif de ses actions, une fois ce résultat connu.

Ces échanges d'information sont fondamentaux et utilisés à bon escient pour les dossiers les plus importants. L'administration fiscale dispose par ce biais d'informations qu'elle n'aurait pu collecter seule, l'autorité judiciaire étant dotée de pouvoirs d'enquête beaucoup plus étendus (écoutes, gardes à vue, interceptions, etc.). Au sein de l'administration fiscale, la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef) et la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) en particulier ont tout intérêt à saisir rapidement la justice de leurs dossiers, qui relèvent des fraudes les plus complexes ou les plus significatives, comme les *Foot Leaks* en 2015, les *Panama papers* en 2016 ou les *Dubai papers* en 2018. Grâce à ces échanges, le parquet national financier (PNF), dont la majorité des enquêtes en matière de fraude fiscale sont ouvertes à la suite d'un signalement de l'administration fiscale, peut également mieux saisir les aspects techniques d'une fraude sophistiquée.

Au total, en 2023, 579 contrôles fiscaux ont été réalisés grâce à des informations transmises par l'autorité judiciaire, quel qu'en soit le fondement juridique. Ils ont permis de rappeler 178 M€ de droits et de les assortir de 116 M€ de pénalités. Les rappels étaient concentrés sur l'impôt sur le revenu à hauteur de plus de 40 % ; ils comportaient par ailleurs, pour plus de 70 % d'entre eux, des sanctions exclusives de bonne foi⁸⁰.

⁷⁸ Les Codaf réunissent, depuis 2008, sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (France Travail, Urssaf, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, régime social des indépendants, mutualité sociale agricole) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux fraudes fiscales et sociales.

⁷⁹ Sources : rapports publics annuels de la Micaf pour 2019, 2022, et 2023.

⁸⁰ Une sanction « exclusive de bonne foi » est une pénalité d'un taux supérieur ou égal à 40 %, appliquée lorsque l'administration estime, compte tenu de la gravité du manquement, que le contribuable n'est pas de bonne foi.

Une modalité de coopération pourrait cependant encore être approfondie. Il s'agit de l'obligation faite aux magistrats du siège⁸¹ comme du parquet de signaler à l'administration fiscale toute suspicion de fraude ou de tentative de fraude fiscale qu'ils auraient pu constater à l'occasion d'une procédure judiciaire, sur le fondement de l'article L. 101 du LPF.

Bien que cet article ait fait l'objet d'un rappel dans la circulaire commune du 7 mars 2019 des ministères de la justice et des comptes publics ou qu'il soit rappelé dans des formations continues spécialisées ou lors de séminaires, sa mise en œuvre reste parcellaire. La Cour relève qu'en 2023, en dehors des grandes directions nationales, aucun signalement sur le fondement de cet article n'a été adressé à près d'un tiers des directions chargées du contrôle fiscal. Sur la période 2020-2022, au sein du tribunal judiciaire de Paris⁸², l'obligation de signalement est inégalement appliquée. Fréquente au sein des parquets et tout particulièrement du parquet national financier, sa mise en œuvre est plus rare parmi les magistrats du siège : parmi les 27 chambres, seuls les juges des chambres chargées des affaires familiales faisaient usage de l'article L. 101 et la moitié de ces signalements étaient réalisés par quatre magistrats seulement.

De telles disparités sont étonnantes. D'une part, il est peu vraisemblable que certains tribunaux (ou chambres au sein d'un même tribunal) ne constatent aucun soupçon de fraude fiscale, par exemple lorsque des revenus ou des patrimoines sont exposés devant le juge de manière conflictuelle dans le cadre d'un divorce ou d'une succession⁸³. D'autre part, la concentration des transmissions qui peut être observée autour de quelques magistrats laisse supposer une méconnaissance par les autres de l'obligation de signalement portée par l'article L. 101 du LPF, voire une réticence à la mettre en œuvre. Ce faible recours à l'article L. 101 est problématique, car il prive l'administration fiscale d'informations de qualité⁸⁴.

Les relations entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale pourraient donc encore s'intensifier. L'administration fiscale, qui met par ailleurs à disposition certains de ses agents en tant qu'assistants spécialisés auprès des magistrats, réalise des opérations de sensibilisation sur les problématiques fiscales auprès des magistrats chargés de la délinquance financière. Mais aucun des cycles de formation initiale dispensés aux futurs magistrats à l'École nationale de la magistrature (ENM) ne comporte de sensibilisation à la fraude fiscale. À cet égard, des échanges de courriers des mois de mai et de juin 2025 entre le chef de service du contrôle fiscal et la directrice de l'ENM actent un accord de principe pour que cette situation évolue rapidement. Étant donné le caractère particulièrement exploitable des dossiers transmis à l'administration fiscale par les magistrats, il conviendrait que le ministère de la justice s'assure que l'ensemble de ces derniers sont bien sensibilisés à leur obligation de signaler tout soupçon de fraude fiscale dans l'exercice de leurs fonctions.

⁸¹ Alors que les magistrats du parquet, tel le procureur, exercent l'action publique et requièrent l'application de la loi, les magistrats du siège rendent les décisions. Ces derniers disposent d'un statut spécifique leur garantissant une indépendance renforcée et l'inamovibilité, à la différence des magistrats du parquet, qui ne bénéficient pas de la garantie d'inamovibilité et relèvent de l'autorité hiérarchique du ministère de la justice s'agissant des instructions générales de politique pénale (les instructions individuelles étant prohibées).

⁸² Le tribunal judiciaire de Paris est le plus grand tribunal de France en nombre de magistrats, et, étant donnée la concentration en Île-de-France de l'activité économique et des patrimoines, instruit et juge des affaires de grande ampleur. C'est la raison pour laquelle l'administration fiscale y a établi physiquement un bureau des liaisons fiscales, afin de faciliter les échanges avec l'autorité judiciaire.

⁸³ La Cour des comptes relève à cet égard que le législateur a adopté la loi du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille. Cette dernière prévoit explicitement la possibilité pour un ex-conjoint d'effectuer un recours gracieux auprès de l'administration fiscale pour être déchargé de la solidarité fiscale qui s'exerce à l'encontre des époux ou des partenaires de PACS. Ce dispositif vise en particulier les ex-conjoints qui, bien que solidairement responsables pendant la durée de leur mariage ou de leur PACS, n'avaient pas connaissance de fraudes réalisées par leur conjoint d'alors et n'en avaient pas tiré avantage.

⁸⁴ 95 % des signalements réalisés auprès du bureau des liaisons fiscales étaient jugés exploitables par ce dernier.

C - Des coopérations internationales croissantes, principalement entre États membres de l'Union européenne

Les contrôles fiscaux des entreprises dont l'activité est en partie internationale ont crû de façon continue depuis 2014 : alors qu'ils représentaient 10 % des contrôles sur place cette année-là, leur part s'élève à 15 % en 2023⁸⁵. Ils recouvrent chaque année des enjeux financiers importants, équivalant à plus de la moitié des montants rappelés à l'issue des contrôles sur place, avec près de 2 Md€ en 2023 et plus de 2,6 Md€ en 2024⁸⁶.

1 - Un niveau inédit de coopération entre États membres de l'Union européenne en matière d'échange automatique de données

Au sein de l'Union européenne, la lutte contre la fraude fiscale s'appuie sur deux instruments aux degrés de maturité différents. L'échange automatique de données entre États a connu des avancées majeures, tandis que la coopération entre administrations fiscales, notamment pour identifier des schémas de fraude ou mener des contrôles conjoints, gagnerait à être davantage développée.

Les États membres de l'Union européenne se sont dotés d'un cadre juridique robuste pour les échanges multilatéraux de renseignements entre leurs administrations fiscales. Transposée en droit interne, la directive sur la coopération administrative dans le domaine fiscal dite « DAC »⁸⁷ a été amendée à sept reprises à la suite de la crise financière de 2008, ce qui a permis, sur son fondement, d'accroître de façon considérable les échanges automatiques de renseignements fiscaux entre les États membres, faisant échec à certaines stratégies d'évasion fiscale.

La version « DAC 2 »⁸⁸ de la directive, adoptée en 2014, a accru les échanges d'information sur les comptes bancaires des contribuables, alimentant le croisement de données en masse. Par anticipation, elle a conduit à la mise en place, au niveau national, du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) qui a ouvert aux contribuables la faculté de régulariser leurs avoirs non déclarés détenus à l'étranger⁸⁹. À titre d'exemple, le fichier français Évafisc⁹⁰, qui recensait en 2023 14 millions de comptes bancaires détenus hors de France par des particuliers ou des sociétés établis dans l'hexagone, a été consolidé à partir des échanges automatiques d'informations laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France d'informations délivrées par Tracfin ou reçues d'aviseurs fiscaux.

⁸⁵ Cette part s'élevait, pour la DVNI, à 43 % du nombre total de ses contrôles en 2023 et à 47 % en 2024.

⁸⁶ Un peu plus de 40 % des dossiers (pour plus de 1,5 Md€ en 2024) ont fait l'objet d'une acceptation, soit en cours de contrôle sur place au titre de l'article L.62 du LPF, soit avant la mise en recouvrement des impositions par règlement d'ensemble (879 M€ en 2024). À l'instar des années précédentes, six affaires dépassaient chacune 100 M€ de rectifications en base, pour un total de 1,33 Md€.

⁸⁷ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

⁸⁸ Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique d'informations dans le domaine fiscal.

⁸⁹ Les contribuables encouraient alors l'application de pénalités à un taux inférieur à celui appliqué en cas de fraude constatée à l'issue d'un contrôle fiscal (en moyenne, à 35 %). Voir sur ce sujet : Cour des comptes, *Les régularisations d'avoirs à l'étranger*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2017.

⁹⁰ Créé par arrêté du 25 novembre 2009, le fichier Évafisc recense des informations laissant présumer la détention de comptes bancaires hors de France par des personnes physiques ou morales. Il sert à programmer et à mener des actions de prévention, de recherche, de constatation ou de poursuite d'infractions pénales. Il a pour effet d'inciter les usagers à déclarer spontanément la détention de comptes bancaires hors de France et à régulariser leur situation.

La version « DAC 3 »⁹¹ de la directive, adoptée en 2015, donne aux administrations accès à une base de rescrits de portée internationale, appelés *rulings*⁹², et aux accords préalables sur les prix de transfert conclus entre des entités d'un même groupe et certains États membres⁹³. La consultation de ces données facilite les contrôles des administrations fiscales et en prévient dans une certaine mesure la survenue, les administrations concentrant leurs efforts sur les questions restées ouvertes après cette consultation.

En 2016, la version « DAC 4 »⁹⁴ de la directive a intégré les déclarations pays par pays (« *country by country reporting* ») issues du plan d'érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices (« *Base Erosion and Profit Shifting* »), dit BEPS, lancé par le G20 en 2012 et mis en œuvre par l'OCDE. Les informations ainsi délivrées enrichissent la connaissance des échanges intragroupes des multinationales. Depuis janvier 2021, les bases françaises comprennent les données issues du registre central européen des dispositifs transfrontaliers fiscalement problématiques, grâce à la version « DAC 6 »⁹⁵ de la directive. Depuis janvier 2024, la « DAC 7 »⁹⁶ instaure un échange d'information sur les revenus tirés des plateformes de commerce en ligne.

Par ailleurs, depuis mai 2024, la consultation du *Central electronic system of payment information* (Cesop), un registre de la Commission européenne à partir duquel sont suivis les paiements transfrontaliers, rend la détection des fraudes à la TVA dans le commerce en ligne plus aisée. De même, l'outil de surveillance des importations instauré en juin 2025 vise à prévenir les détournements commerciaux préjudiciables aux États membres de l'Union. Enfin, la version « DAC 8 »⁹⁷ instaurera à partir de 2026 un échange automatique d'informations relatif aux crypto-actifs avec les prestataires de service sur actifs numériques, qui pourra conduire à de nouveaux axes de programmation.

L'Union européenne a donc progressivement enrichi pour les porter à un niveau inédit les échanges d'informations financières et fiscales. L'exploitation de ces données est en grande partie opérationnelle, même si certains États voisins n'utilisent encore ces informations que de manière limitée⁹⁸.

2 - La coopération européenne : un outil puissant à mobiliser davantage

En parallèle de ces échanges automatiques d'information, les administrations fiscales européennes ont renforcé leur coopération opérationnelle, en premier lieu par l'échange de bonnes pratiques. L'administration fiscale française participe depuis 2023 au programme *Fiscalis* consacré à la collaboration dans la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Elle fait aussi partie du réseau *Eurofisc* instauré en 2011 pour

⁹¹ Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

⁹² L'adoption de cette directive a suivi la révélation de la pratique fiscale luxembourgeoise des *tax rulings*, favorable aux grandes entreprises internationales.

⁹³ Pour une description de la pratique des accords préalables aux prix de transfert, voir le chapitre I, B.II.2.

⁹⁴ Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016.

⁹⁵ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018.

⁹⁶ Directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021.

⁹⁷ Directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023.

⁹⁸ Cour des comptes européenne, *Échange d'information fiscale dans l'UE : le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer*, rapport spécial n° 3, janvier 2021.

lutter contre la fraude transfrontalière à la TVA au sein de l'Union. Ce réseau d'échanges rapides d'informations entre officiers de liaison améliore la détection précoce de réseaux et de schémas de fraude à la TVA, dans les secteurs où les échanges intracommunautaires sont par nature renforcés (moyens de transport, commerce en ligne⁹⁹, régime douanier « 42 »¹⁰⁰). L'invalidation des numéros de TVA communautaire en constitue un outil puissant. La DGFiP participe aussi aux groupes de travail de l'OCDE portant par exemple sur les montages financiers transfrontaliers et aux travaux du G20 sur le BEPS. À un niveau plus technique, elle échange sur certaines fraudes spécifiques¹⁰¹.

Le nombre total de jours consacrés par des agents de l'administration fiscale aux travaux internationaux reste toutefois mesuré : 326 en 2024, contre 238 en 2023, soit moins de deux équivalents en temps plein.

L'étape la plus aboutie, et la plus coûteuse, de la coopération au sein de l'Union européenne est la conduite de contrôles multilatéraux simultanés, soutenus par le programme européen *Fiscalis*. Ces contrôles coordonnés entre plusieurs administrations fiscales visent des affaires transfrontalières complexes et à forts enjeux. Ils concernent en général plusieurs sociétés d'un même groupe ayant diverses implantations au sein de l'Union. Ces coordinations aboutissent parfois à la convergence des pratiques de contrôle fiscal entre les États participants, même si ceux-ci ne sont pas tenus de tirer les mêmes conclusions du contrôle, compte tenu des différences entre les règles de droit et les procédures d'un pays à l'autre.

Instauré en janvier 2024¹⁰², le contrôle multilatéral conjoint constitue la forme la plus poussée de contrôle multilatéral. À la différence du contrôle simultané, il acte la reconnaissance mutuelle des éléments de preuve recueillis par les États membres participants et donne lieu à l'établissement d'un rapport, communiqué au contribuable, faisant apparaître les points d'accord entre les administrations fiscales impliquées. Les conclusions de ce rapport sont opposables au contribuable dans le respect de chacune des procédures nationales.

Dernier outil de contrôle multilatéral, des enquêtes administratives sont aussi organisées. Elles consistent pour les agents d'un État membre à se rendre dans les bureaux administratifs d'un autre État membre et à procéder à des contrôles d'entreprises en territoire étranger¹⁰³.

L'administration française recourt avec parcimonie à ces outils européens de contrôle multilatéral.

⁹⁹ Ce réseau a ainsi détecté une fraude à la TVA sur des biens importés d'Asie, arrivant par avion auprès d'un transitaire en douane belge avant d'être envoyés en France pour être vendus sur les plateformes de commerce en ligne.

¹⁰⁰ Lorsque les marchandises importées dans l'Union européenne sont acheminées pour être livrées dans un autre État membre que celui de leur point d'entrée, le régime douanier 42 exonère de TVA l'État « transitaire ». La TVA due au titre de l'acquisition intracommunautaire est acquittée par le client établi dans l'État membre de destination finale.

¹⁰¹ Lors d'une réunion du groupe *Fiscalis* sur les « cum-cum » et les « cum-ex », la Finlande a par exemple présenté un logiciel reliant les dividendes effectivement payés à ceux déclarés, qui permet de réagir rapidement en cas de doute sur l'existence de fraude (la fraude aux « cum-cum » consiste à contourner le dispositif de prélèvement à la source sur le versement des dividendes ; la fraude aux « cum-ex » vise à demander le remboursement de prélèvements à la source qui n'ont pas été versés, mais que l'État visé ne parvient pas à identifier comme fraude).

¹⁰² Le contrôle conjoint est créé par la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 dite « DAC 7 ».

¹⁰³ Lors d'une enquête administrative au titre de la « présence dans les bureaux administratifs et participation aux enquêtes administratives », les fonctionnaires de « l'État visiteur » utilisent directement les informations obtenues sur sol étranger pour un contrôle fiscal. La procédure, prévue par la directive DAC, est transposée à l'article L.45 du LPF.

Tableau n° 4 : participation de la France aux contrôles multilatéraux (2016-2024)

Types de contrôles multilatéraux	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contrôles simultanés	16	22	13	13	10	8	13
Enquêtes administratives	0	0	0	0	3	5	5

Source : DGFIP

Depuis 2022, le groupe de travail AIAC (*Advanced International Administrative Cooperation*) coordonne une plateforme de collaboration européenne des autorités compétentes des États membres pour développer le contrôle simultané ou conjoint et les enquêtes. L'examen des politiques de prix de transfert de groupes internationaux constitue la majorité des dossiers¹⁰⁴, devant la fraude à la TVA intracommunautaire et les domiciliations fiscales des personnes physiques.

Ces actions entre administrations fiscales sont enfin complétées par l'assistance internationale au recouvrement. Encadrée par la directive relative à l'assistance mutuelle relative au recouvrement de taxes, impôts, droits et autres mesures¹⁰⁵, cette assistance constitue un moyen de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales internationales lorsqu'un contribuable a organisé son insolvabilité hors du territoire national.

Si ces différentes initiatives sont fructueuses¹⁰⁶, elles sont pour l'heure d'un nombre restreint et méritent d'être amplifiées. La France se place au cinquième rang dans l'ordre des États membres recourant à ces contrôles multilatéraux (pour les administrations fiscales et douanières prises ensemble), mais les Pays-Bas et l'Allemagne les mobilisent près de trois à quatre fois plus.

3 - Les coopérations bilatérales à l'international : une dynamique efficace à développer davantage

Alors qu'au sein de l'Union européenne, les échanges d'information sont largement automatisés, ce n'est pas le cas des échanges avec les autres pays. Au niveau international, c'est la convention multilatérale de l'OCDE entrée en vigueur en 2016 qui a introduit dans les nombreuses conventions fiscales bilatérales auxquelles est partie la France¹⁰⁷ des stipulations relatives à l'assistance mutuelle en matière fiscale.

¹⁰⁴ Les projets de directive « *Business in Europe : Framework for income taxation* » dite Befit, ou « *Head Offices Tax system for SMEs* » dite Hot, qui visent la mise en place, respectivement, de règles communes d'imposition et de méthodes communes d'analyse des prix de transfert, faciliteraient à terme les contrôles multilatéraux au sein de l'Union.

¹⁰⁵ Directive n° 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010.

¹⁰⁶ La Dnef a participé en 2024 à un contrôle multilatéral initié en 2019 par les Pays-Bas et associant neuf États membres, portant sur la période de 2015 à 2021. Il visait une plateforme de vente de produits digitaux en téléchargement (notamment des clés d'activation de jeux vidéo) dont une partie était domiciliée en France. L'administration a qualifié cet opérateur de redevable légal de la TVA, et mis en recouvrement près de 2,6 M€ de droits et près de 1,8 M€ de pénalités pour fraude.

¹⁰⁷ Les conventions les plus poussées stipulent les modalités de calcul des prix de transfert, des bases ou des taux d'imposition.

Cette assistance constitue un outil précieux pour augmenter la part des rectifications de l'administration fiscale à l'international, au-delà de l'échange automatique de données et de leur traitement en masse. Le nombre de demandes qu'effectue la DGFIP croît chaque année : il était de 8 217 en 2023 contre 3 130 en 2016.

Outre qu'elles impliquent d'avoir épuisé au préalable les voies de renseignement interne, ces demandes d'assistance administrative font parfois face à quelques écueils. La coopération avec l'administration fiscale allemande, intense et fluide, met en évidence, par effet de contraste, un empressement plus mesuré d'administrations fiscales de pays où sont pourtant établis de nombreux sièges de multinationales. Les demandes doivent parfois être approuvées par un juge relevant de l'État sollicité avant d'être traitées par leur administration fiscale, ce qui rallonge le délai de réponse. Dans d'autres cas de figure, la qualité des informations transmises est insuffisante, les réponses sont volontairement tardives voire lacunaires. Certaines administrations vont jusqu'à confier aux entreprises contrôlées le soin de rédiger les réponses aux questions de la DGFIP, mettant à mal l'instruction du contrôle fiscal français. La plupart de ces difficultés peuvent toutefois être résolues après des échanges bilatéraux, ou signalées au sein du forum mondial de l'OCDE, qui veille à la mise en œuvre de ses recommandations en matière de coopération.

À ces écueils s'ajoute, en France, un délai de prescription de trois ans en matière de contrôle fiscal, bien plus court que dans la plupart des autres pays, où il court sur cinq à sept ans¹⁰⁸. La DGFIP est par conséquent souvent contrainte de prolonger par un acte interruptif le délai de prescription des demandes d'assistance administrative internationale afin d'obtenir un renseignement utile à une rectification. La réflexion qu'elle a engagée pour harmoniser ses pratiques avec celles des États voisins sera utile pour hiérarchiser les demandes d'assistance administrative internationale en fonction des enjeux financiers identifiés.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité internationale tirée du plan BEPS pourrait avoir des conséquences majeures sur la lutte contre la fraude fiscale internationale.

L'accord multilatéral de l'OCDE sur le pilier II de cette réforme est le plus abouti, en dépit de l'absence de ratification des États-Unis¹⁰⁹. Repris par la directive (UE) 2022/2523 de décembre 2022, il vise à instaurer une imposition minimale mondiale de 15 % sur les bénéfices des multinationales réalisant plus de 750 M€ de chiffre d'affaires, dans chaque pays où elles opèrent, sous peine d'un impôt complémentaire dans un autre État. Cette imposition doit en principe désinciter les contribuables à recourir aux paradis fiscaux. Transposé par la loi de finances pour 2024 sous la forme d'un impôt complémentaire, le dispositif du pilier II devrait rapporter 1,5 Md€ à la France selon l'étude d'impact annexée au projet de loi.

¹⁰⁸ Le délai de prescription en matière de contrôle fiscal désigne la durée au cours de laquelle l'administration fiscale peut engager des rectifications. En France, le délai le plus courant expire à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due (soit en n+4 par rapport à l'année d'imposition).

¹⁰⁹ Le Japon, la Corée du Sud, le Canada et la Norvège ont adopté des dispositifs similaires à ceux de l'UE.

Le résultat de l'exercice 2024 sera déclaré dans les 18 mois, soit en juin 2026. Il portera sur la seule activité française des multinationales, sans s'étendre à leur activité internationale comme le prévoyait l'accord de l'OCDE. La DGFIP est chargée d'échanger les informations fiscales découlant de cette réforme avec les pays tiers intéressés. L'exploitation de ces informations devrait conduire à engager de nouveaux contrôles, sous réserve de définir les modalités de coopération les plus appropriées avec ces pays tiers¹¹⁰.

Le pilier I de l'accord multilatéral de l'OCDE vise quant à lui à instaurer de nouvelles règles de répartition des droits d'imposition des bénéfices des groupes. Il connaît un retard attribuable, entre autres, à la complexité du mécanisme et au retrait des États-Unis en janvier 2025. Il s'est matérialisé en France par l'obligation faite aux multinationales de déclarer l'imposition de leurs bénéfices pays par pays *via* un formulaire spécifique (n° 2258-SD).

Au niveau européen, la proposition de directive « *Unshell* » ou ATAD 3, qui avait pour but d'aider les États membres à identifier les sociétés-écrans dépourvues de substance économique installées dans l'Union, a été abandonnée le 25 juin 2025¹¹¹. En revanche, la directive dite « *Faster* », qui vise à accélérer le remboursement par l'administration des retenues à la source prélevées, adoptée en novembre 2024, pourrait constituer un nouveau mécanisme de coopération et d'assistance mutuelle entre États membres pour détecter et sanctionner l'utilisation abusive de ces remboursements¹¹².

¹¹⁰ Vecteur potentiel d'une harmonisation fiscale, le pilier II exige de la DGFIP comme des sociétés contrôlées une charge administrative importante. Ce pilier est souvent perçu par les entreprises comme d'une technicité sans équivalent, obligeant à faire évoluer leurs systèmes d'information et à former leurs agents, alors que subsistent diverses incertitudes juridiques pouvant conduire chaque pays à des interprétations divergentes des règles BEPS.

¹¹¹ Les obligations déclaratives prévues risquaient de doubler avec celles de la directive 2011/16 « DAC 6 ».

¹¹² Les États membres sont tenus de transposer cette directive au plus tard le 31 décembre 2028 pour une application à compter du 1^{er} janvier 2030.

Chapitre III

La répression de la fraude fiscale : une priorité accordée à la résolution amiable

La sanction et la répression de la fraude fiscale sont mises en œuvre à travers deux voies, administrative et pénale, qui constituent des régimes distincts et complémentaires.

Le premier régime, qui correspond *de facto* à une forme de droit commun tant il est majoritaire, est mis en œuvre par l'administration fiscale. Il prend la forme d'un riche éventail de *pénalités*, qualifiées parfois de pénalités « exclusives de bonne foi », qui sanctionnent tout manquement intentionnel à la règle fiscale dans la continuité de la procédure de calcul et de rappel des impôts éludés.

Parallèlement, la fraude fiscale, qualifiée de délit par l'article 1742 du code général des impôts, peut faire l'objet de *sanctions pénales*, infligées par l'autorité judiciaire.

La procédure pénale : une procédure complémentaire de la procédure fiscale

Dans le cadre de la procédure fiscale, un manquement du contribuable à ses obligations peut faire l'objet d'une rectification par l'administration fiscale, éventuellement assortie d'une pénalité.

À la suite de cette rectification, un éventuel désaccord entre l'administration et le contribuable peut être porté par ce dernier devant le « juge de l'impôt », à savoir le tribunal administratif, compétent pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA, ou le tribunal judiciaire, compétent pour les droits de mutation, l'impôt sur la fortune immobilière et les droits de timbre. Dans ce cadre, le juge statue sur la régularité de la procédure d'imposition et sur le bien-fondé du rehaussement, c'est-à-dire ses motifs et son montant. Sur la base de la réponse qu'il apporte aux différents arguments présentés par les parties, il peut décharger tout ou partie des sommes mises à la charge du contribuable par l'administration, ou au contraire rejeter sa requête.

Si le manquement que constate l'administration lui permet de caractériser le délit de fraude fiscale prévu par le code général des impôts, le contribuable peut faire l'objet de poursuites pénales et éventuellement d'un procès. Dans ce cadre, le juge pénal ne se prononce pas sur l'assiette de l'impôt, mais sur la commission, ou non, d'une infraction par le contribuable. Des peines d'amende ou de prison peuvent alors être prononcées, le juge pénal ne se prononçant ni sur le montant de l'impôt ni sur les éventuelles pénalités mises à la charge du contribuable.

Les dix dernières années ont été marquées par l'évolution du volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale. Celle-ci a été initialement dictée par un objectif de plus grande sévérité, placé sans ambiguïté au fronton de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière¹¹³. Dans un second temps, le législateur a entendu articuler le volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale autour d'une distinction claire entre fraude fiscale intentionnelle devant être réprimée plus sévèrement, et irrégularités involontaires ou commises de bonne foi pouvant être rectifiées sans recourir aux procédures et sanctions de l'arsenal anti-fraude.

Bien que cette ligne de partage ait toujours existé et ait servi d'arrière-plan au dispositif de régularisation exceptionnel ouvert aux détenteurs de comptes non déclarés à l'étranger de 2013 à 2017, elle a été placée au cœur de la stratégie répressive par la conjonction des deux lois du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc » et du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale. La première facilite la régularisation rapide des irrégularités de bonne foi. La seconde, en aménageant le « verrou de Bercy » présenté ci-après, entendait faciliter et amplifier la sanction pénale : désormais, les dossiers de contrôle fiscal ayant donné lieu à des rappels d'impôt de plus de 100 000 € et à l'application des sanctions administratives les plus lourdes¹¹⁴ doivent obligatoirement être signalés au procureur de la République territorialement compétent, alors que ce signalement était auparavant à la discrétion de l'administration fiscale.

Les premiers éléments de bilan de cette dernière réforme suggèrent que ses objectifs affichés n'ont pas été atteints. Alors que la baisse de l'application des sanctions administratives peut traduire l'efficacité de la démarche entreprise par la DGFIP à la suite de la loi Essoc, la répression pénale de la fraude fiscale n'est ni plus fréquente, ni plus sévère qu'elle l'était il y a dix ans. Au total, le volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale reste en grande partie maîtrisé et piloté par l'administration fiscale, dont la stratégie de rendement et de rapidité conduit à privilégier les règlements amiables en évitant autant que faire se peut le passage devant le juge.

I - Des sanctions administratives au cœur du volet répressif

Depuis 2018, l'administration fiscale recherche un nouvel équilibre entre le dialogue et la répression, en affichant dans plusieurs documents ou initiatives une priorité pour le dialogue. La discussion avec le contribuable de bonne foi, priorité de la loi Essoc du 10 août 2018, était déjà au cœur de la « relation de confiance », initialement formalisée en 2013 et reformulée en 2018, qui propose des partenariats aux entreprises de bonne foi. Elle a connu une nouvelle impulsion avec la doctrine de la « *conclusion apaisée des contrôles* »¹¹⁵, publiée en 2019, qui va au-delà, dans la mesure où elle s'applique également aux contribuables qui ne sont pas de bonne foi. Cette doctrine de conclusion apaisée s'appuie notamment sur les « règlements d'ensemble » à l'issue de certains contrôles, qui sécurisent les droits rappelés et les pénalités infligées sur des bases acceptées par le contribuable – mais dont les montants sont susceptibles d'être nettement inférieurs aux propositions initiales du contrôle fiscal.

¹¹³ Selon son exposé des motifs : « Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, le présent projet de loi comporte plusieurs dispositions majeures, qui traduisent une plus grande sévérité et une plus grande détermination dans cette action, en complément des initiatives qui sont prises ou en préparation pour renforcer l'efficacité des outils de lutte contre l'évasion fiscale aux niveaux national, européen et international. ».

¹¹⁴ Le « verrou de Bercy » est maintenu pour les faits qui ne répondent pas aux critères de gravité justifiant la transmission obligatoire au ministère public : dans ce cas, l'administration fiscale conserve son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de déposer plainte ou non, après avis de la commission des infractions fiscales.

¹¹⁵ Note n° 528/2018 du directeur général des finances publiques en date du 12 juillet 2019.

Des deux objectifs affichés, d'un côté une plus grande sévérité dans la répression de la fraude fiscale et, de l'autre, une « conclusion apaisée » des contrôles, seul le second affiche des résultats. On observe une diminution de la proportion des sanctions exclusives de bonne foi dans le contrôle fiscal sur place depuis 2015, marquée par une forte baisse de 2015 à 2020 suivie d'une stagnation de 2021 à 2024¹¹⁶, sans qu'il soit possible de déterminer, en l'absence de chiffrage de l'écart fiscal, si cette évolution est causée par une moindre détection de la fraude, une motivation plus exacte, précise et étayée des pénalités ou un traitement plus bienveillant de la part de l'administration, en lien avec l'évolution de sa doctrine.

Les services de soutien aux entreprises dans le cadre de la « nouvelle relation de confiance »

À la suite de la loi Essoc du 10 août 2018, la « nouvelle relation de confiance », héritière de la « relation de confiance » bâtie en 2013, s'est développée au travers de deux services créés en 2019 au sein de la DGFIP : le service de partenariat des entreprises et le service de mise en conformité fiscale

Le service de partenariat des entreprises vise à répondre à une attente de sécurité juridique des grandes entreprises, afin de faciliter leur développement¹¹⁷. Un référent affecté à l'entreprise partenaire peut instruire les rescrits qu'elle demande dans le délai de trois mois, afin de préciser l'application du droit fiscal à son cas d'espèce. Les problématiques fiscales sur lesquelles le service de partenariat a donné sa position à l'entreprise ne peuvent plus donner lieu à des rappels d'impôt si l'entreprise respecte cette position, ce qui n'exclut pas que l'administration vérifie le respect des conditions posées. Au terme de six années d'existence, 109 groupes réunissant 4 500 à 5 000 sociétés ont noué des partenariats avec ce service. Une stricte séparation entre ce service de « sécurité juridique » et les services chargés du contrôle fiscal est observée. Conséquence de cette séparation, les services de contrôle fiscal ne savent pas si ce service est susceptible de proposer un rescrit engageant l'administration sur un sujet au potentiel fraudogène qu'ils n'ont pas eu l'occasion d'examiner. Pour réduire ce risque, lorsque le service de partenariat est amené à se prononcer sur des activités n'ayant pas encore fait l'objet de contrôle, il transmet l'information à l'administration centrale, qui lui signale les montages détectés comme problématiques et les alertes reçues du réseau des directions chargées du contrôle fiscal.

Le service de mise en conformité fiscale (SMEC) présente quelques similitudes avec le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), actif de 2013 à 2017¹¹⁸. Il régularise, en cas de démarche spontanée du contribuable et en dehors de tout contrôle ou procédure d'enquête, les faits commis par les entreprises et leurs dirigeants susceptibles de relever d'une pénalité de 80 % et les anomalies fiscales découvertes par les repreneurs d'entreprise. Pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, ce service est étendu au manquement délibéré (pénalité de 40 %). Fin 2024, 195 M€ ont été recouvrés, dont 114 M€ en 2023, sur 78 des 248 dossiers déposés depuis sa création.

¹¹⁶ Cette part dépasse en 2024 pour la première fois le niveau de 2015. La nature atypique de ces deux années est en grande partie due au contrôle de très grandes entreprises. Il n'est cependant pas justifié de les écarter à des fins statistiques, car ces sanctions ponctuelles sont récurrentes en longue période.

¹¹⁷ L'accompagnement fiscal est quant à lui destiné à répondre aux questions fiscales des PME dans le cadre d'activités qui présentent des enjeux et risques élevés. Fin 2024, plus de 4 800 PME en bénéficient.

¹¹⁸ Dans le cadre du STDR, les pénalités pour manquement délibéré de 80 % ont pu être abaissées à 35 % voire à 25 % pour les fraudeurs reconnaissant des avoirs non déclarés à l'étranger ou qui les avaient constitués lorsqu'ils résidaient à l'étranger. Pour une mise en conformité fiscale, les taux de pénalité de 40 % sont abaissés à 25 % et ceux de 80 % à 30 %, par voie transactionnelle.

A - Une baisse inexpliquée du recours aux sanctions exclusives de bonne foi

Les pénalités exclusives de bonne foi, dont le taux est supérieur ou égal à 40 % du montant des droits rappelés, susceptible d'être porté à 80 % dans les cas les plus graves, s'appliquent aux fraudes fiscales avérées. Le montant de ces sanctions a baissé au cours des dix dernières années et leur survenue est de moins en moins fréquente, sans qu'il soit possible d'en déterminer les raisons.

1 - Un large éventail de sanctions administratives, constitué pour l'essentiel de pénalités financières proportionnées à la gravité de la faute

Lorsqu'elle considère qu'une rectification fiscale doit être réalisée, la DGFIP rappelle les droits dus (cf. *supra*). Ces derniers peuvent être assortis de sanctions, qui sont définies aux articles 1728 à 1740 E du CGI. Les principales sanctions appliquées sont calculées en proportion des droits rappelés. En cas de désaccord du contribuable avec les sanctions prononcées par l'administration fiscale, le différend est réglé par le juge de l'impôt.

Les simples retards de déclaration ou de paiement, éventuellement corrigés dans un délai raisonnable après réception d'une mise en demeure de l'administration fiscale, sont assortis d'une pénalité de 10 %¹¹⁹. La fraude fiscale à proprement parler est généralement caractérisée par l'application de pénalités d'un taux supérieur ou égal à 40 %, considérées comme des « pénalités exclusives de bonne foi » qui sont appliquées lorsque le contribuable ne régularise pas sa situation.

Les pénalités au taux de 40 % correspondent à un « manquement délibéré » dont l'appréciation « *est nécessairement contextualisée, en ce sens qu'il faut tenir compte de la nature de l'erreur commise et de la personne qui la commet*¹²⁰ ». L'administration doit en particulier évaluer le degré de technicité de la règle méconnue et les éventuelles difficultés d'interprétation qu'elle peut susciter. Elle doit également tenir compte de la profession du contribuable, qui permet de présumer la connaissance ou non par ce dernier des règles en cause¹²¹. Enfin, le caractère répété des manquements est un indice de leur caractère délibéré¹²².

¹¹⁹ La pénalité de 10 % est appliquée dès le manquement constaté pour les impositions prévues par l'article 1730 du CGI, dont l'impôt sur le revenu (cette majoration n'est pas toujours immédiate : pour les droits de succession, elle s'applique à partir du 13^e mois suivant le décès de la personne). Cette majoration peut être évitée par le contribuable s'il réalise une déclaration rectificative ou en fournissant à l'administration des justificatifs dans les trente jours suivant la réception de la lettre de relance, qui relève d'une procédure de règlement amiable. Elle est relevée à 20 % si le contribuable se met en conformité avec ses obligations fiscales dans un délai de 30 jours suivant la réception de la mise en demeure, qui est un acte comminatoire, et à 40 % une fois ce délai passé, voire à 80 % en cas de découverte d'une activité occulte (article 1728 du CGI). Les autres impôts font l'objet de pénalité de retard de 5 % (article 1731 du CGI).

¹²⁰ Cf. conclusions du rapporteur public Romain Victor sur CE, 25 octobre 2024, *Ministre de l'économie et de la souveraineté industrielle et numérique c/ SCI Les Peupliers*, n° 473809.

¹²¹ Ainsi, le président-directeur-général d'une grande entreprise est regardé comme connaissant nécessairement le régime des plus-values mobilières, de sorte que le manquement aux règles constituant ce régime sera regardé comme délibéré (CE, 26 novembre 1982, n° 24429, 36312). Il en est de même d'un notaire pour ce qui concerne le régime d'imposition des bénéfices non-commerciaux (CE, 28 avril 1982, n° 24488).

¹²² Voir, pour un exemple, CE, 3 septembre 2008, *Sté International Leasure SA*, n° 278120.

Les pénalités de 80 %, les plus importantes du volet administratif, correspondent à plusieurs cas de figure, dont les plus courants sont les manœuvres frauduleuses et l'abus de droit. Les manœuvres frauduleuses consistent en des « *agissements destinés à égarer ou à restreindre le pouvoir de contrôle de l'administration*¹²³ ». La preuve de l'existence de manœuvres frauduleuses repose sur deux critères : non seulement l'intention délibérée du contribuable d'omettre de déclarer une partie de ses revenus ou avoirs, mais aussi « *des procédés destinés à masquer l'existence de cette infraction*¹²⁴ ». Cette pénalité est notifiée, notamment, lorsque le contribuable se livre à des opérations fictives : recours à une société fictive pour diminuer les charges fiscales, inscriptions comptables fictives ou utilisation de fausses factures. L'abus de droit caractérise, quant à lui, un montage recherchant le bénéfice d'une application littérale de textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs et inspiré par la volonté d'éluder ou d'atténuer l'impôt.

Outre ces deux grandes catégories, le législateur a prévu que les pénalités de 80 % sont applicables dans des cas spécifiques comme l'utilisation de comptes non déclarés à l'étranger et de comptes d'actifs numériques comme les crypto monnaies, ou le fait, pour un professionnel, de fournir une prestation dont l'objet est de réaliser une fraude fiscale.

Enfin, la pénalité la plus lourde, de 100 % des droits rappelés, n'est appliquée que dans le cas d'une opposition au contrôle fiscal.

Le code général des impôts prévoit par ailleurs que la DGFIP peut rendre publique une sanction financière prononcée à l'égard d'une personne morale lorsque les droits bruts sont supérieurs à 50 000 € et assortis de majorations de 80 % ou lorsque des amendes pour infraction aux règles de facturation ont été infligées. En pratique, cette logique de *name and shame* est peu utilisée : ce dispositif, entré en vigueur en 2018, a conduit à seulement trois publications, à partir de 2023, sur des montants de TVA rappelés inférieurs à 800 000 €.

La répartition de ces sanctions exclusives de bonne foi tient compte de la diversité des manquements. Les manquements délibérés et les défauts de déclaration après réception d'une mise en demeure constituent à eux seuls près de 80 % des sanctions infligées quand l'opposition à contrôle fiscal représente 8 % de ce total. Les sanctions pour défaut de déclaration, avoirs à l'étranger non déclarés ou transferts de fonds à l'étranger sont plus souvent appliquées aux entreprises de petite taille. Les grandes entreprises évitent souvent la défaillance déclarative, s'opposent moins à la procédure de contrôle fiscal et régularisent plus rapidement leur situation, mais les manœuvres frauduleuses y sont trois fois plus fréquentes et le nombre de sanctions pour activité occulte y est doublé.

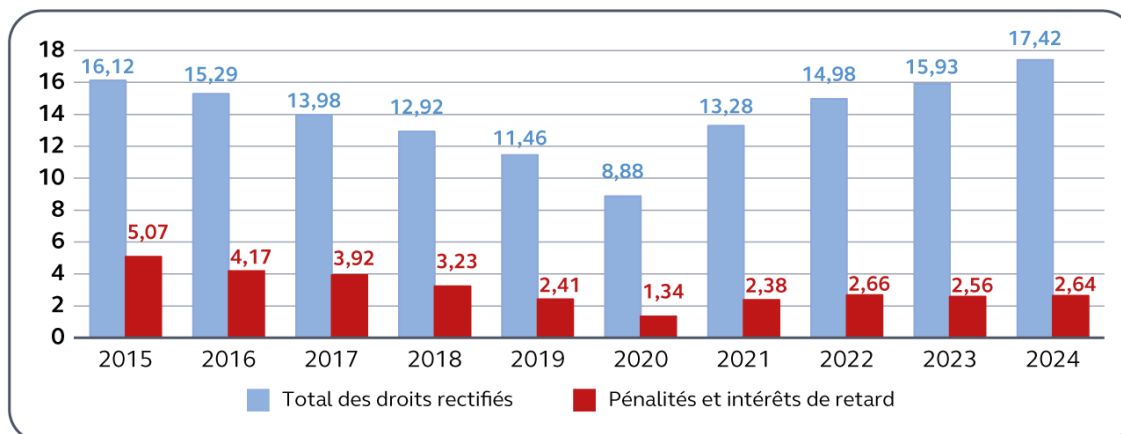
2 - Des sanctions en baisse dont l'application devrait être mieux suivie

Entre 2015 et 2024, le montant total des pénalités mises en recouvrement a eu tendance à baisser, qu'elles soient ou non exclusives de bonne foi et qu'elles aient été appliquées à la suite d'un contrôle sur pièces ou sur place. Cette diminution est paradoxale puisqu'à partir de 2021, les droits rappelés sont en hausse. Rapportée aux montants des droits rappelés et des crédits d'impôts non remboursés, la proportion des montants de pénalités perd quinze points sur la période, passant de 30 à 15 %. Depuis 2021, les pénalités sont donc moins appliquées ou avec de moindres taux.

¹²³ CE, 30 juillet 2010, *Pasco*, n° 306318.

¹²⁴ CE, 15 février 2012, *Trouvain*, n° 325737.

Graphique n° 4 : droits rectifiés (y compris taxes et crédits d'impôts non remboursés) et pénalités infligées de 2015 à 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les cahiers statistiques annuels annexés au rapport d'activité de la DGFIP

Le montant total des sanctions découle à 80 % des contrôles sur place, ce qui signifie qu'elles y sont applicables en plus grand nombre ou avec un montant plus élevé. C'est aussi le cas des sanctions exclusives de bonne foi.

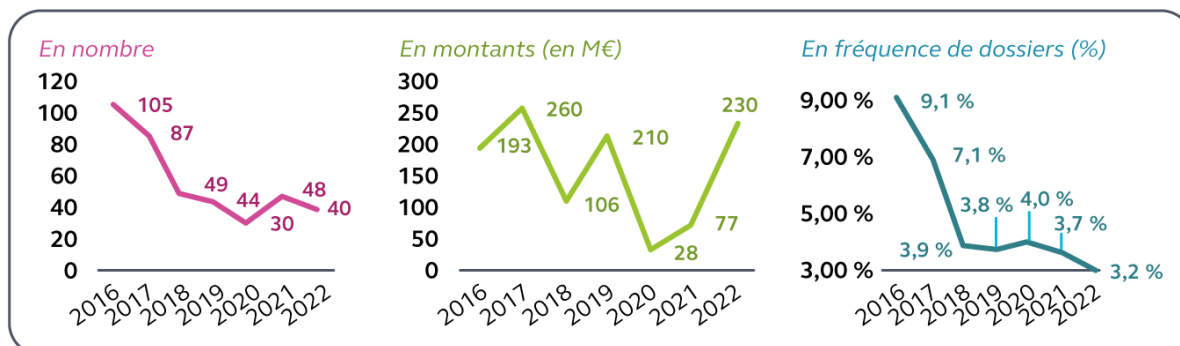
Comme pour l'estimation globale de la fraude fiscale (cf. chapitre I, B), il est difficile, en l'absence d'une évaluation de l'écart fiscal, d'interpréter cette évolution, qui est au demeurant contre-intuitive, au regard de la puissance des outils de détection déployés pendant cette période. Elle pourrait tout autant résulter de la mise en œuvre de la stratégie de « conclusion apaisée des contrôles » que d'une diminution de la fraude commise ou détectée, notamment par effet de dissuasion ou par une meilleure identification des manquements. Un audit interne à la DGFIP d'octobre 2024 portant sur un échantillon de 204 dossiers prend acte de la difficulté à identifier une éventuelle application insuffisante des pénalités et relève que, lorsque celles-ci sont infligées, elles le sont au juste niveau puisqu'elles ne sont sous-estimées que dans 2,6 % des dossiers.

Le cas de la DVNI, qui applique d'importants montants de pénalités exclusives de bonne foi, illustre ces difficultés d'interprétation. Un audit interne à cette direction sur les exercices 2016 à 2022 signale que les sanctions exclusives de bonne foi sont peu utilisées depuis 2016, et que, de surcroît, tant en nombre qu'en fréquence, elles affichent une forte diminution depuis 2019, pour devenir marginales en 2022 (40 cas, soit 3,2 % des dossiers), alors que ce même audit interne estime que, dans environ 6 % des dossiers¹²⁵, des sanctions auraient dû être appliquées et ne l'ont pas été¹²⁶. Les montants de pénalités connaissent en revanche une évolution erratique : après un point bas en 2020 et 2021, elles retrouvent en 2022 le niveau observé avant 2019, avec environ 200 M€ de pénalités appliquées annuellement.

¹²⁵ Dans un audit similaire réalisé en 2018, la part des dossiers qui auraient pu se voir appliquer des sanctions exclusives de bonne foi si la détection des potentiels manquements avait été réalisée plus tôt s'élevait à 20 %.

¹²⁶ Cet audit croise, de manière prudente, deux méthodes. La première consiste à analyser des motifs de rehaussement non sanctionnés sur des échantillons de taille différente. La seconde estime, sur un nombre d'affaires comportant un grand nombre de points de contrôle problématiques mais pas de sanctions, celles qui auraient pu donner lieu à sanctions.

Graphique n° 5 : évolution de l'application des pénalités exclusives de bonne foi à la DVNI (2016-2022)



Source : DGFIP

Différents éléments peuvent contribuer à ces évolutions. En premier lieu, les pratiques des vérificateurs ne sont pas homogènes : moins de la moitié d'entre eux appliquent des sanctions exclusives de bonne foi¹²⁷, les plus expérimentés les réservant aux affaires à enjeux. L'analyse que ces vérificateurs font de l'intentionnalité est particulièrement étroite : elle est davantage fondée sur la recherche d'une preuve de l'intention, comme le comportement passé de l'entreprise, que sur la nature et l'importance, en valeur absolue, des manquements ou sur leur contexte, alors que ces motifs pourraient aussi être mobilisés. Cette réserve, qui résulte de multiples facteurs et qui peut être réduite par une formation et un soutien technique des vérificateurs, rejoint la doctrine de « conclusion apaisée » des contrôles de la direction générale des finances publiques, qui a donné instruction à ses vérificateurs de ne pas employer de manière excessive ces sanctions comme « levier de négociation »¹²⁸.

Ces sanctions sont aussi moins nombreuses lorsque les contrôles sont allégés ou qu'ils portent sur de faibles montants ou des cas techniques particuliers, alors que le nombre de ces pénalités ne devrait pas être lié aux montants en jeu ou à l'étendue du contrôle opéré¹²⁹. Elles le sont également en l'absence de binôme¹³⁰ ou d'appui de « consultants »¹³¹ plus expérimentés ou lorsque les vérificateurs ont pris du retard sur les contrôles programmés. À l'inverse, ces sanctions sont fortement corrélées à la coopération des États étrangers. Elles sont inégalement appliquées d'un secteur à l'autre, en dépit des visas hiérarchiques : peu fréquentes dans le secteur financier, elles sont plus importantes dans le secteur de l'électronique (moins de 2 % contre plus de 8 %).

¹²⁷ De 2016 à 2021, 44 % des vérificateurs appliquent des sanctions et 55 % d'entre eux dans moins de 5 % de leurs affaires. Elles sont davantage appliquées lorsque les affaires émanent de la Dnef (à 15 %) ou des DDFiP (à plus de 8 %) que lorsqu'elles proviennent de la DVNI elle-même (5 %). L'identification précoce du profil répressif ne concerne que 0,81 % des affaires en 2022.

¹²⁸ Note n°528/2018 du directeur général des finances publiques en date du 12 juillet 2019 : « L'existence de procédures permettant d'atténuer les conséquences du contrôle et l'incitation à y recourir ne doivent pas être interprétées comme un encouragement à « frapper fort » dans la proposition de rectification. Il est donc pros crit de : fonder les rectifications sur des bases ostensiblement majorées, sans lien avec la réalité économique, pour constituer un levier de négociation ; appliquer des pénalités d'assiette prévues à l'article 1729 du code général des impôts pour inciter à la conclusion d'une transaction ».

¹²⁹ Des vérifications simples ou ponctuelles produisent moins de sanctions exclusives de bonne foi que les vérifications générales (3,38 % contre 5,48 % sur la période étudiée).

¹³⁰ Les vérificateurs sont la plupart du temps en binôme pour réaliser des contrôles de difficulté moyenne.

¹³¹ Les consultants sont des vérificateurs expérimentés passés experts dans un domaine technique, comme l'analyse des données des établissements financiers.

Une application plus stricte des règles relatives aux sanctions exclusives de bonne foi aurait pour effet de mieux respecter l'intention du législateur de réserver les bénéfices de la « relation de confiance » et de la loi Essoc aux contribuables de bonne foi. Elle conduirait en outre à saisir le parquet pour dénonciation obligatoire à chaque fois que les conditions sont remplies, quelle que soit l'issue de la procédure de rectification obligatoire.

3 - Une doctrine administrative à mieux appliquer s'agissant des dénonciations obligatoires et des plaintes pour fraude

Dans le cadre de l'audit mentionné ci-dessus sur l'application des sanctions exclusives de bonne foi réalisé en 2024, la DGFIP a interrogé ses agents sur le traitement pénal de la fraude fiscale depuis sa réforme de 2018 : l'essentiel des dossiers étant désormais en principe transmis automatiquement à la justice dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires, les dépôts de plainte par l'administration fiscale sont devenus marginaux (cf. *infra*).

Cet audit montre que la doctrine administrative, s'agissant des dénonciations obligatoires à l'autorité judiciaire et des plaintes pour fraude, pourrait être appliquée de manière plus homogène et la coopération avec la justice renforcée. Il relève ainsi que, même après simplification du circuit des dépôts de plainte, certaines directions n'envisagent pas de porter plainte si le montant des droits est inférieur à 100 000 €, y compris lorsque la gravité des faits le justifierait, alors que d'autres portent plainte dès que la gravité du manquement est constatée, quel que soit le montant en jeu¹³².

Concernant les dossiers transmis automatiquement dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires, les vérificateurs s'inquiètent de ce que ces derniers soient moins complets que ceux faisant l'objet d'une plainte. Du point de vue des vérificateurs audités, ces nouvelles modalités de transmission réduites à leur minimum, voulues par le législateur pour respecter le principe d'indépendance de la justice, peuvent conduire les magistrats à privilégier des problématiques simples au détriment des montages complexes pour lesquels un éclairage technique aurait été utile, alors même que les dossiers transmis dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires constituent tous des cas de fraude graves. Les vérificateurs s'interrogent en effet sur la capacité de l'autorité judiciaire à traiter les dossiers de fraude fiscale dont elle a connaissance. Cette interrogation porte, malgré l'existence de structures spécialisées, sur les compétences techniques des services d'enquête composés d'officiers de police et de gendarmerie et des magistrats non spécialisés. L'interrogation porte également sur les moyens dont dispose l'autorité judiciaire pour absorber le flux des dossiers.

Si certaines de ces craintes peuvent paraître justifiées (cf. *infra*), il ne fait aucun doute qu'une acculturation plus forte entre brigades de vérification et autorité judiciaire améliorerait la compréhension par l'administration fiscale des contraintes de l'autorité judiciaire, et de ses décisions. Par ailleurs, les critères d'infliction des pénalités et la sélection des dossiers transmis à l'autorité judiciaire, variables selon les directions chargées du contrôle fiscal, gagneraient à être précisés au niveau national pour la mise en place d'une action cohérente.

¹³² La consultation de la commission des infractions fiscales, avec avis conforme, est maintenue pour les faits autres que ceux donnant lieu à la transmission automatique au parquet, lorsque l'administration envisage de déposer plainte en présence, soit de dossiers de montants de droits éludés supérieurs à 100 000 € ayant donné lieu à des majorations de 40 % sans réitération de mêmes faits lors de précédents contrôles ; soit de dossiers de montants de droits éludés inférieurs à ce seuil et ayant donné lieu à des majorations.

B - Les règlements d'ensemble, une pratique à mieux définir et à encadrer

Le terme de « règlement d'ensemble » désigne la situation où, en présence de sujets complexes marqués par une forte incertitude juridique, l'administration conclut avec le contribuable contrôlé, le plus souvent une entreprise, un accord global qui inclut une atténuation des droits par rapport à la lecture initialement retenue par l'administration dans sa proposition de rectification. Le règlement d'ensemble d'un dossier est destiné à accélérer la conclusion du contrôle et à atténuer le risque contentieux. Cette pratique constitue une modalité de résolution amiable de la procédure de rectification contradictoire. Au vu de ses conséquences, elle gagnerait à être utilisée avec davantage de transparence.

1 - Le règlement d'ensemble, une pratique encore mal définie de résolution amiable

Officialisé pour la première fois par une note du 29 juin 2004 de la DGFIP, un règlement d'ensemble consiste, selon l'expression alors employée par l'administration, en une « négociation », c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une procédure réglementée, mais d'une modalité pratique de résolution de la procédure de rectification contradictoire régie par l'article L. 55 du LPF, engagée à l'initiative de l'administration. Le règlement d'ensemble peut atténuer tant les rappels de droits que les pénalités et les intérêts de retard dont ils sont assortis¹³³. Il peut aussi annuler certains motifs de rectification¹³⁴ ou minorer l'évaluation des bénéfices qui constituent la base de plusieurs impositions (l'impôt sur les sociétés, la contribution sur la valeur ajoutée, etc.)¹³⁵.

Le règlement d'ensemble constitue, en tant qu'engagement de l'administration fiscale à respecter la proposition de rectification, un acte administratif unilatéral. Il peut être formalisé entre l'administration et le contribuable *via* un échange de courriers, assorti de la notification des rehaussements d'impôts qui vient conclure la procédure contradictoire. Il ne dispose pas de fondement légal spécifique, comme la Cour l'a déjà relevé en 2018¹³⁶, en ce qu'il ne se distingue pas de la procédure de rectification, dont il constitue une modalité de règlement amiable.

L'exécution de ces règlements d'ensemble par le contribuable n'est pas garantie, à l'inverse du dispositif légal de la transaction¹³⁷, ce que l'administration fiscale reconnaît dans une note de 2019 : « *contrairement à la transaction, l'engagement à payer ou à renoncer à une procédure contentieuse pris par le contribuable n'a aucun effet contraignant* »¹³⁸. À la différence du règlement d'ensemble, la transaction réduit en partie ou en intégralité les pénalités, amendes fiscales ou intérêts de retard, à l'exclusion des droits rappelés, insusceptibles d'être transigés.

¹³³ Selon cette note de 2004, la « négociation avec l'utilisateur apparaît comme la conclusion de la procédure de redressement, la discussion portant à la fois sur le chef de redressement, le montant des bases notifiées et les pénalités envisagées : la demande s'analyse comme un règlement d'ensemble du dossier ».

¹³⁴ Par exemple, un manquement pour activité occulte est abandonné, alors qu'un abus de droit est maintenu.

¹³⁵ Dans ce cas, c'est l'assiette imposable initialement réhaussée à l'issue de la phase d'instruction du contrôle fiscal qui est réduite, ce qui conduit à réduire tous les rappels de droits calculés à partir de cette assiette.

¹³⁶ Cour des comptes, *Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer*, Rapport public annuel 2018.

¹³⁷ Dispositif prévu aux articles 2044 et 2052 du code civil.

¹³⁸ Note PN n° 528/2018 du 12 juillet 2019.

Pour autant, l'administration fiscale considère que les règlements d'ensemble ne créent pas plus de risque contentieux que toute autre conclusion amiable de la procédure de rectification contradictoire. Cette pratique est par ailleurs reconnue par les autres acteurs institutionnels participant à la lutte contre la fraude. Ainsi, les lignes directrices du procureur de la République financier sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public en date du 16 janvier 2023 identifient le règlement d'ensemble comme l'expression d'une résolution du litige fiscal préalable à une telle convention¹³⁹.

En réponse à la recommandation de la Cour de 2018 de « *définir un cadre légal applicable au dispositif de règlement d'ensemble et en assurer un suivi spécifique* », la DGFIP préconise de prolonger le règlement d'ensemble par une transaction, encadrée par l'article L.247 du LPF. Selon la note de 2019, « *concernant la modération des pénalités, il est préconisé, dans un souci de sécurité juridique, de recourir à la transaction à partir des bases arrêtées après ledit règlement d'ensemble* ». Cette bonne pratique vise surtout à inciter les contribuables à payer les sommes laissées à leur charge – les rappels de droits – et à renoncer à toute procédure contentieuse, conformément aux dispositions de l'article L.251 du PLF : une fois la transaction « *devenue définitive après accomplissement des obligations qu'elle prévoit et approbation de l'autorité compétente, aucune procédure contentieuse ne peut plus être engagée ou reprise pour remettre en cause les pénalités qui ont fait l'objet de la transaction ou les droits eux-mêmes* ». Prolongé de la sorte par une transaction, le règlement d'ensemble n'a plus besoin d'être encadré par la loi pour que son respect soit garanti.

Selon l'administration fiscale, le recours aux règlements d'ensemble est justifié par le double avantage qu'il présente de sécuriser les rentrées budgétaires par un recouvrement rapide de l'impôt éludé et de minimiser le risque associé à une contestation devant le juge de l'impôt. Les notes de l'administration fiscale l'autorisent à y recourir dans deux situations : lorsqu'elle ne parvient pas à établir avec certitude le montant des rectifications, ce qui est souvent le cas pour les grandes entreprises ayant une activité à l'international¹⁴⁰ ; ou lorsqu'elle s'estime confrontée à une incertitude quant à l'application d'un dispositif juridique, du fait de l'absence de précisions doctrinales ou de jurisprudence¹⁴¹.

Cependant, la DGFIP s'éloigne dans certains cas de sa propre doctrine : les règlements d'ensemble sont parfois employés lorsque les contrôles risquent d'être prescrits avant notification de la mise en recouvrement, soit du fait de manœuvres dilatoires de la part des entreprises, soit en raison des délais de réponse des administrations fiscales étrangères aux demandes d'assistance administrative internationale. Pour compréhensible qu'elle soit, cette utilisation du règlement d'ensemble ne correspond pas à la doctrine affichée par l'administration. Surtout, elle peut parfois priver l'administration fiscale, motivée par la conclusion d'un dossier à moindre risque, de la constitution progressive d'une jurisprudence qui lui serait utile par ailleurs.

¹³⁹ Pour plus de détails sur la convention d'intérêt judiciaire public, voir l'encadré en fin de II.C.2 du présent chapitre.

¹⁴⁰ Les conclusions qui découlent de l'analyse des prix de transfert font souvent l'objet de divergences d'interprétation qui ne constituent pas nécessairement des fraudes, et qui occasionnent des contestations de la part des entreprises. Or, ce sont souvent ces conclusions qui vont fonder la plupart des rectifications des bases imposables dans les dossiers de dimension internationale, et *in fine* les rehaussements des impôts dus.

¹⁴¹ À titre d'illustration, le contrôle d'un groupe domicilié en France et doté de filiales maltaises n'a finalement pas donné lieu au rehaussement envisagé initialement, car la démonstration d'une activité occulte en France restait incertaine. Un règlement d'ensemble s'y est substitué, qui a notamment réduit de 40 à 20 % le taux de la pénalité pour manquement délibéré dont étaient assortis les droits rappelés.

Enfin, l'utilisation des règlements d'ensemble peut poser question quant à son articulation avec le dispositif des dénonciations fiscales obligatoires. Dans le silence des textes, si la pénalité est abandonnée dans le cadre d'un règlement d'ensemble, il sera tenu compte du nouveau montant de la pénalité, au stade de la mise en recouvrement, pour apprécier si le dossier doit faire l'objet d'une dénonciation fiscale obligatoire. Lorsque l'administration conclut une transaction pour remettre, même partiellement, une pénalité, le montant des pénalités s'apprécie en revanche avant signature de cette transaction en vue de la dénonciation obligatoire au parquet (article L. 228 du LPF). Lorsque le règlement est combiné avec une transaction, le montant issu du règlement d'ensemble est celui retenu pour cette appréciation.

2 - Le règlement d'ensemble, une pratique marginale mais aux enjeux importants

La pratique des règlements d'ensemble, même si elle est en augmentation (leur nombre étant passé de 116 en 2019 à 315 en 2024), reste marginale au regard du nombre total de contrôles fiscaux (plus de 40 000 contrôles sur place), soit moins de 1 %. Entre 2019 et 2024, seulement 29 % d'entre eux concernent les grandes entreprises contrôlées par la DVNI, ce qui signifie que 71 % de ces règlements sont conclus par les directions chargées de contrôler les entreprises de plus petite taille ou les particuliers¹⁴².

Si le nombre de dossiers est marginal, les montants des minorations accordées sont plus significatifs. En moyenne, de 2019 à 2024, le montant des minorations accordées dans le cadre des règlements d'ensemble représente environ 10 % du montant moyen des créances issues des contrôles fiscaux, soit près de 1,3 Md€ de droits et de pénalités minorés chaque année¹⁴³.

Le montant annuel moyen des minorations effectuées représente 61 % du montant des rectifications initialement proposé. Les minorations portent tant sur les droits dus que sur les pénalités. Il est toutefois difficile de porter une appréciation sur ce niveau qui peut, de prime abord, sembler élevé. En effet, si l'administration fiscale recommande aux contrôleurs de ne pas exagérer le nombre de manquements identifiés et les montants des rappels de droits dans la proposition de rectification initiale¹⁴⁴, il n'est pas certain que cette consigne soit toujours respectée. Dès lors, il serait intéressant de comparer les montants des droits et pénalités à l'issue d'un règlement d'ensemble découlant de l'intervention de l'équipe de direction à ceux qui ont été confirmés par la hiérarchie à la suite des observations fournies par le contribuable, avant recours amiable auprès de la direction, et de connaître les motifs d'abandon ou de minoration

¹⁴² La direction régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté a ainsi dégrèvé, par des règlements d'ensemble conclus en 2023, un montant total de droits de 2,4 M€ et un montant total de pénalités de 0,4 M€. Cour des comptes, *Contrôle de la DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre*, observations définitives, juin 2025.

¹⁴³ À comparer aux montants moyens annuels des autres voies de conclusion apaisée que sont les remises gracieuses (334 M€) et les transactions (140 M€) entre 2019 et 2024, même si ces dernières ont crû en nombre, passant de 4,6 % des issues de contrôles sur place en 2018 à 10 % en 2023.

¹⁴⁴ Note 2015/20737 du 21 décembre 2015, le directeur général des finances publiques précise que : « *dans le cas des rappels qui nécessitent une appréciation d'une valeur ou d'un montant, la notification d'une proposition de rectification non fondée sur des bases correspondant effectivement à la réalité économique, voire la pratique qui consisterait à notifier des bases supérieures à la réalité pour engager la discussion fragilisent la cohérence de la position de l'administration qui doit être en toute circonstance en mesure de documenter de façon précise les estimations opposées au contribuable* ».

des droits et pénalités. De même, il serait intéressant, pour améliorer son pilotage, que la direction générale ait connaissance des motifs de conclusion de règlements d'ensemble « *sur un contrôle antérieur en phase contentieuse* »¹⁴⁵. Or, ces informations ne sont pas disponibles.

Plus largement, compte tenu du manque de traçabilité actuel sur les règlements d'ensemble, il n'est pas possible d'apprécier la façon dont cette modalité de conclusion des contrôles est utilisée dans les différentes directions, sauf à étudier chaque dossier ainsi réglé.

Les règlements d'ensemble, s'ils sont à la fois marginaux, rapportés au nombre de dossiers, et répandus dans l'ensemble de la DGFIP, portent sur des enjeux financiers importants. Aussi conviendrait-il de mieux identifier au niveau national les critères permettant d'y recourir, d'en préciser les conditions de mise en œuvre et d'en assurer un suivi plus étroit, afin que la DGFIP puisse rendre compte avec davantage de transparence de l'usage qu'elle en fait.

II - Un aménagement du « verrou de Bercy » qui ne s'est pas traduit par une augmentation des poursuites pénales

Pour les cas les plus graves, la sanction administrative de la fraude fiscale peut s'accompagner d'une sanction pénale, allant jusqu'à une peine d'emprisonnement. Jusqu'en 2018, l'administration fiscale disposait d'un pouvoir discrétionnaire de saisir ou non l'autorité judiciaire, dans le cadre du « verrou de Bercy ». Ce dispositif a été réformé en 2018, afin que les manquements les plus graves soient automatiquement transmis à l'autorité judiciaire. L'administration fiscale, qui agit sous l'autorité du ministre chargé des comptes publics, ne peut donc plus, pour ces dossiers, s'opposer à une transmission. Si ce nouveau dispositif a logiquement entraîné une forte hausse des affaires de fraude fiscale transmises à l'autorité judiciaire, il ne s'est pas traduit, à ce stade, par une augmentation des poursuites ou des condamnations.

A - Le rôle du juge pénal en matière fiscale

Les manquements aux règles fiscales peuvent être poursuivis par le juge pénal dans les cas les plus graves¹⁴⁶. Le caractère public de la procédure pénale confère aux poursuites engagées une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire pour l'ensemble des personnes susceptibles de manquer à leurs obligations fiscales¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Dans son rapport annuel remis au Parlement sur les remises, transactions à titre gracieux et règlements d'ensemble en matière fiscale, la DGFIP précise que le règlement d'ensemble : « *peut avoir lieu à partir de la réponse aux observations du contribuable jusqu'à l'interlocution [qui correspond à l'intervention de l'équipe de la direction] et autant que possible avant mise en recouvrement. Un règlement d'ensemble peut également consister à trouver un accord pendant un contrôle en cours ou sur un contrôle antérieur en phase contentieuse* ».

¹⁴⁶ Voir sur ce point les décisions du Conseil constitutionnel (CC, décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, et CC, décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016) : le Conseil constitutionnel précise que la sanction pénale peut être cumulée avec la sanction administrative, mais que, au regard du principe de nécessité des délits et des peines, un tel cumul ne peut concerner que les « cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt ».

¹⁴⁷ Voir sur ce point la décision précitée du Conseil constitutionnel : « *Les poursuites engagées sur le fondement de l'article 1741 [du code général des impôts] ont un caractère public qui leur confère une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire pour l'ensemble des personnes susceptibles de manquer frauduleusement à leurs obligations fiscales* ».

Trois infractions principales peuvent être poursuivies en matière fiscale : la fraude fiscale, le blanchiment de fraude fiscale et l'escroquerie.

Pour caractériser le délit de *fraude fiscale* sur le fondement de l'article 1741 du code général des impôts, le juge pénal doit établir, d'une part, l'existence de manquements aux obligations fiscales, et d'autre part, le caractère intentionnel de ces manquements. L'infraction de fraude fiscale peut être caractérisée, par exemple, par la dissimulation de sommes imposables, ou par des manœuvres visant, pour un contribuable, à organiser son insolvabilité.

Le juge pénal peut également condamner un contribuable pour *blanchiment de fraude fiscale*, c'est-à-dire pour la réintroduction, dans le circuit économique, des sommes dissimulées aux services fiscaux.

Enfin, un contribuable peut être condamné pour *escroquerie*, c'est-à-dire pour l'utilisation d'un faux nom, d'une fausse qualité ou pour l'usage de manœuvres frauduleuses afin d'obtenir le versement de sommes d'argent. Ainsi, la Cour de cassation admet la condamnation pour escroquerie d'un contribuable ayant mis en place un système de facturation fictive, avec constitution de fausses sociétés, chargées de délivrer des factures fictives à des sociétés déduisant la TVA¹⁴⁸.

B - La réforme de 2018 : une aggravation des sanctions encourues et l'obligation de dénonciation faite à l'administration fiscale

1 - Une réforme répressive dans son principe

En matière de peines, la loi du 23 octobre 2018 a principalement modifié deux éléments : le niveau des amendes encourues, dont le plafond s'élevait auparavant à 500 000 €¹⁴⁹, peut aussi bien être porté au double des rappels d'impôts caractérisés en fraude ; par ailleurs, si le juge disposait jusqu'alors de la possibilité de publier les condamnations, cette faculté devient la règle par défaut : le choix du juge de ne pas publier la décision doit être spécialement motivé au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

C'est toutefois la réforme du « verrou de Bercy » qui constitue le cœur de la réforme.

Avant la loi du 23 octobre 2018, la mise en œuvre de la justice pénale était subordonnée à une plainte préalable de l'administration fiscale, qui détenait sur ce point un pouvoir discrétionnaire. L'administration avait donc la faculté de ne pas dénoncer des faits de fraude fiscale à la justice, alors qu'il revient normalement à celle-ci d'être informée par toutes les autorités administratives des faits caractérisant une infraction pénale en application des articles 40 et 40-1 du code de procédure pénale. Ce dispositif avait été une première fois modifié en 1977¹⁵⁰, le dépôt d'une plainte par l'administration fiscale étant depuis lors conditionné à l'avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF). Si la commission des infractions fiscales constituait, par son examen individualisé et indépendant, une garantie contre le risque de plaintes infondées, elle ne pouvait toutefois pas faire obstacle, en sens inverse, à la décision du ministre de ne pas porter plainte, cette décision ne lui étant pas soumise.

¹⁴⁸ Cass. crim., 25 novembre 2020, n° 19-80-525.

¹⁴⁹ Ce montant peut être porté à 3 M€ lorsque la fraude a été commise en bande organisée ou en utilisant certains moyens (en particulier usage de faux, usurpation d'identité, comptes ou contrats ouverts à l'étranger, domiciliation fiscale fictive à l'étranger, interposition d'une structure fictive).

¹⁵⁰ Loi du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière.

Ce « verrou de Bercy » a fait l'objet de critiques récurrentes, rappelées par la Cour dans un référé du 1^{er} août 2013¹⁵¹. En particulier, ce dispositif a conduit l'administration à concentrer ses plaintes sur les fraudes « *faciles à sanctionner* »¹⁵² alors que les dépôts de plainte concernant des dossiers complexes, notamment ceux des grandes entreprises et des particuliers « à forts enjeux », étaient rares. En laissant certaines fraudes échapper à la procédure pénale, un tel filtrage fragilisait donc tant l'efficacité du dispositif répressif que son égale application aux contribuables. Toutefois, les parquets, et notamment le parquet national financier (PNF), pouvaient lancer d'office, c'est-à-dire de leur propre initiative, des poursuites pour blanchiment de fraude fiscale ou pour escroquerie¹⁵³.

La loi du 23 octobre 2018 a conduit à desserrer le « verrou de Bercy » en présence des faits de fraude fiscale les plus graves, sans rompre avec le système originel, qu'il a maintenu à l'égard des autres affaires. Désormais, deux mécanismes préalables à l'engagement des poursuites pour fraude fiscale coexistent.

D'une part, le législateur a introduit un mécanisme de transmission obligatoire au parquet des faits les plus graves, sous forme de dénonciation effectuée par l'administration fiscale, sans avis préalable de la CIF. Deux critères cumulatifs conditionnent l'application de ce dispositif :

- les rappels de droits notifiés par l'administration fiscale doivent être supérieurs à 100 000 € ;
- les agissements en cause, doivent se caractériser par une intention d'éluder l'impôt : l'administration doit avoir notifié au contribuable une pénalité exclusive de bonne foi, comprise entre 40 % (uniquement lorsque le contribuable réitère un comportement de fraude)¹⁵⁴ et 100 % des droits rappelés.

D'autre part, le « verrou de Bercy » est maintenu pour les faits qui ne répondent pas aux critères de transmission obligatoire au ministère public. Il en va ainsi des dossiers dans lesquels le montant des droits éludés est inférieur à 100 000 € (quand bien même ils auraient donné lieu à l'application de pénalités caractérisant une volonté d'éluder l'impôt), des dossiers portant sur des droits fraudés supérieurs à 100 000 € n'ayant pas justifié l'application de ces pénalités ou encore des dossiers dans lesquels le contribuable fait obstacle au recouvrement de l'impôt (organisation d'insolvabilité par exemple). Dans ces hypothèses, l'administration fiscale conserve son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de déposer plainte.

¹⁵¹ Cour des comptes, référé n° 67603 du 1^{er} août 2013.

¹⁵² Dans le référé précité, la Cour relevait que près du tiers des plaintes déposées par l'administration fiscale en 2008 visait des entrepreneurs en bâtiment. Ce ratio s'élevait toujours à 30 % au titre de la période 2013-2015, puis à 20 % en 2017, selon le rapport annuel de la commission des infractions fiscales au titre de l'année 2018.

¹⁵³ En revanche, le dispositif privait le ministère public de la capacité à poursuivre d'office des faits de fraude fiscale.

¹⁵⁴ Cependant, un audit interne à la DGFIP souligne que l'objectif répressif n'est pas forcément recherché dans la programmation des contrôles fiscaux de certaines directions locales. Celles-ci n'exploitent pas la potentielle récidive d'un contribuable ayant déjà été sanctionné par une pénalité exclusive de bonne foi à hauteur de 40 % dans les six années qui précèdent. Le retard du projet informatique Pilat, outil unifié de pilotage et d'analyse de la chaîne du contrôle fiscal, dont la mise en service était prévue pour 2022, est à cet égard problématique : en son absence, les priorités diffèrent d'une direction de contrôle fiscal à l'autre.

**Tableau n° 5 : les modalités de saisine de l'autorité judiciaire
en matière de fraude fiscale avant et après la loi du 23 octobre 2018**

Montants du rehaussement par l'administration fiscale	Mode de saisine du procureur de la République	Pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale	Nécessité d'un avis conforme de la CIF
<i>Avant la loi du 23 octobre 2018</i>			
Tous rappels de droits	Dépôt de plainte par l'administration fiscale	Oui	Oui
<i>Après la loi du 23 octobre 2018</i>			
Rappels de droits supérieurs à 100 000 € ; pénalités égales ou supérieures à 40 % des droits	Dénonciation obligatoire par l'administration fiscale	Non	Non
Rappels de droits inférieurs à 100 000 €, ou supérieurs à 100 000 € mais ne comportant pas de pénalités égales ou supérieures à 40 % des droits	Dépôt de plainte par l'administration fiscale	Oui	Oui

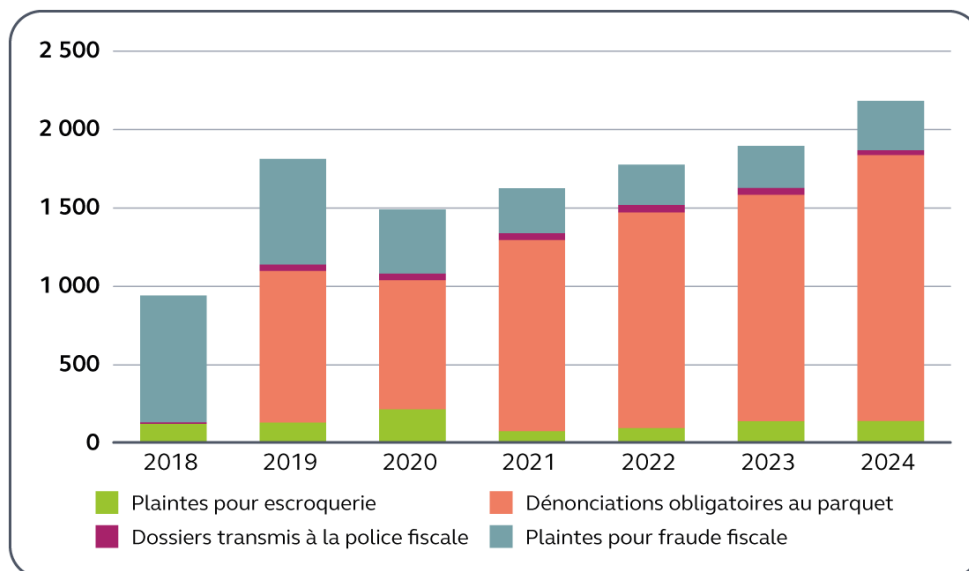
Source : Cour des comptes d'après LPF (article L. 228)

2 - Une augmentation attendue du nombre de dossiers transmis au ministère public

Logiquement, les dossiers transmis au parquet par l'administration fiscale ont connu une forte augmentation depuis 2018, passant de 935 à 2 176 en 2024. Cette évolution s'explique principalement par la croissance des dénonciations fiscales obligatoires, à compter de leur mise en place en 2018 (+ 75,6 % entre 2019 et 2024). À l'inverse, le nombre de dossiers examinés par la commission des infractions fiscales accuse une nette diminution. Si elle recevait chaque année, en moyenne depuis 1990, entre 800 et 1 100 propositions de dépôts de plainte (et marginalement de publication de sanctions administratives), le flux entrant s'est réduit à environ 300 par an à compter de 2021¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Cette diminution du flux s'accompagne d'une baisse de la proportion d'avis défavorables : 4 % en moyenne sur les années 2021 à 2023 contre 7 % sur la période 1990-2018. En valeur absolue, ces avis défavorables restent toutefois rares (de 6 à 21 par an) et pour des droits d'un montant particulièrement modeste (1,7 à 4,7 M€) au regard des recettes fiscales.

Graphique n° 6 : évolution du nombre de dossiers de fraude fiscale ayant fait l'objet d'une transmission au parquet (2018-2024)



Source : Cour des comptes, d'après les cahiers statistiques de la DGFIP

En dépit de cette augmentation globale, sous l'hypothèse que ces transmissions concernaient uniquement des contribuables ayant fait l'objet de contrôles sur place¹⁵⁶, la part des transmissions correspondait à 15 % de ces contrôles¹⁵⁷. Les dossiers transmis portaient sur des montants importants : 796 M€ de droits en moyenne par an, soit près de 7 % des droits rappelés par l'administration à la suite de contrôles fiscaux, et près de 13 % des droits rappelés à la suite de contrôles sur place.

Les dossiers transmis à l'autorité judiciaire dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires constituent la grande majorité des cas. En 2024, ils représentaient plus de 710 M€ de droits, pour un montant unitaire de plus de 420 000 €. Ils concernaient en majorité la fiscalité professionnelle : 76 % des affaires concernaient la TVA et 68 % l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu ne concernant que 23 % des dossiers. Du point de vue de l'administration fiscale, ces dossiers constituent des cas particulièrement graves : dans plus de 80 % des dossiers, celle-ci avait appliqué une majoration des droits d'au moins 80 %, et dans plus de la moitié des cas, la majoration maximale de 100 %, au titre d'une opposition à contrôle fiscal.

Les plaintes transmises à la suite d'un avis de la commission des infractions fiscales en 2023 représentaient pour leur part 95 M€ de droits. Leur structure est proche de celle des dénonciations fiscales obligatoires : le montant moyen des droits était légèrement supérieur à 350 000 € et concernait majoritairement la fiscalité professionnelle¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Il est improbable qu'un contrôle sur pièces, seul, débouche sur des rappels de droits supérieurs à 100 000 €.

¹⁵⁷ La grande majorité des situations de fraude donnant lieu à des manquements répétés, dont la majoration est de 40 %, ou à des manquements uniques, mais dont la majoration est de plus de 80 % se terminent par des contrôles fiscaux sur place, quand bien même ces fraudes auraient été détectées au départ par un contrôle sur pièces.

¹⁵⁸ On note cependant, dans les plaintes transmises après avis conforme de la CIF, une sous-représentation de l'impôt sur les sociétés par rapport aux dénonciations fiscales obligatoires (31 % contre 68 %) et une légère sur-représentation de l'impôt sur le revenu (35 % contre 23 %).

La distribution des enjeux financiers des dossiers transmis au parquet est inégale. Pour l'année 2024, concernant les seules dénonciations fiscales obligatoires, les dossiers de moins de 200 000 € de droits, soit environ un tiers des dossiers, totalisaient 67,5 M€ de droits, soit moins de 10 % du total des droits transmis dans ce cadre. À l'autre extrémité de la distribution, les 139 dossiers les plus importants, avec un enjeu financier supérieur à 1 M€ par dossier, représentent 280 M€. Cinq dossiers représentaient à eux seuls plus de 43 M€.

Tableau n° 6 : distribution des droits des dossiers transmis à l'autorité judiciaire dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires en 2024 (M€)

Droits rappelés par dossier	Nombre de dossiers		Montant cumulé	
	Nombre	En %	En M€	En %
Inférieurs à 200 000 €	486	32 %	68 M€	10 %
De 200 000 € à moins de 500 000 €	651	43 %	205 M€	29 %
De 500 000 € à moins de 1 M€	233	15 %	158 M€	22 %
Supérieurs à 1 M€	139	9 %	280 M€	39 %

Source : DGFIP, retraitement par la Cour des comptes

C - Des moyens judiciaires qui demeurent modestes pour traiter les dossiers transmis par l'administration fiscale

1 - Une faible part de l'activité pénale et des moyens limités

À la suite de la réforme de 2018, le ministère de la justice et l'administration fiscale ont activement coopéré afin d'informer leurs agents respectifs du contenu de la réforme et d'en organiser la mise en œuvre. Cette coopération s'est en particulier traduite par deux circulaires communes des 7 mars 2019 et 4 octobre 2021. Pour autant, la lutte contre la fraude fiscale n'a pas été élevée au rang de priorité dans les circulaires de politique pénale générale publiées depuis la réforme de 2018¹⁵⁹. Le terme est absent des circulaires du 1^{er} octobre 2020, du 27 janvier 2025 et du 16 octobre 2025. S'il est bien présent dans la circulaire du 20 septembre 2022, il n'apparaît qu'incidemment et, de manière symbolique, au sein de la dernière priorité énumérée¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Circulaires de politique pénale générale du 1^{er} octobre 2020, du 20 septembre 2022, du 27 janvier 2025 et du 16 octobre 2025.

¹⁶⁰ « Vous poursuivrez les efforts engagés en matière de lutte contre toutes les formes de détournements, fraudes et atteintes aux finances publiques et à la probité telles que la fraude fiscale, la fraude aux prestations sociales et aux dispositifs de soutien de l'économie, le travail dissimulé ou encore les détournements de fonds publics et la corruption. »

De fait, la répression pénale de la fraude fiscale reste marginale et les moyens qui y sont consacrés, modestes. En 2023, sur 4,3 millions d'affaires pénales enregistrées par le parquet, dont 91 % au titre de délits, 108 000 seulement concernaient les matières économique, financière ou sociale, et seules 2 865 portaient sur l'infraction de fraude fiscale à titre principal. Les affaires de fraude fiscale représentent donc 2,7 % des affaires de délinquance économique, financière ou sociale, et une part infinitésimale de l'activité pénale.

L'organisation des services de police et de justice chargés de la répression de la fraude fiscale

Face à la rareté des affaires de fraude fiscale dans l'activité judiciaire et à la forte spécificité de ce contentieux, l'autorité judiciaire s'est organisée autour de juridictions spécialisées chargées des enquêtes.

Huit juridictions interrégionales spécialisées (Jirs), dont une partie de l'activité concerne le contentieux économique et financier, ont ainsi été créées en 2004. Regroupant des magistrats du siège et du parquet, elles traitent les dossiers de grande complexité, de l'enquête au jugement. Deux pôles économiques et financiers à Bastia et Nanterre, créés respectivement en 1994 et 2017, disposent des mêmes compétences, sur le ressort respectivement des cours d'appel de Bastia et Versailles.

S'y ajoutent deux structures à compétence nationale chargées des affaires de grande complexité : le parquet national financier, créé en 2013, dont près de la moitié de l'activité concerne les atteintes aux finances publiques au sens large ; et la juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (Junalco), active depuis 2019¹⁶¹, qui peut se saisir d'affaires de fraude fiscale en bande organisée. Chacune de ces structures est compétente pour les cas les plus graves de fraude fiscale ; la seule compétence exclusive du PNF a trait aux atteintes aux marchés financiers.

Les magistrats du parquet et les juges d'instruction peuvent s'appuyer sur différents services d'enquête spécialisés dans la lutte contre la délinquance financière (OCLCIFI, Onaf, OCRGDF, BFAC et BNEE¹⁶²). Sous l'autorité d'un magistrat, ces services peuvent mettre en œuvre des techniques par nature inaccessibles à l'administration fiscale : interpellation, garde à vue et perquisition, voire en cas de circonstance aggravante, surveillance, infiltration ou garde à vue pouvant aller jusqu'à quatre jours.

Les effectifs affectés à ces différents services d'enquête restent toutefois limités et inférieurs à 600 personnes hors OCRGDF. L'OCLCIFI et l'Onaf peuvent recruter des agents des services fiscaux en qualité d'officiers fiscaux judiciaires, qui disposent alors de pouvoirs d'enquête judiciaire. Le champ de compétence de ces derniers, initialement limité au blanchiment de fraude fiscale aggravée et aux plaintes de l'administration fiscale en cas de présomption caractérisée de fraude fiscale aggravée, a été élargi en 2023 à l'escroquerie à la TVA ou aux finances publiques. Ces officiers fiscaux judiciaires restent toutefois en nombre limité : l'Onaf, principal service d'enquête en matière fiscale, n'en compte que 80 sur un effectif de 312 agents.

La plupart des dossiers portés à l'audience par la Junalco ou le PNF sont jugés en première instance par une des chambres correctionnelles du tribunal judiciaire de Paris.

¹⁶¹ À la suite de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, la Junalco sera remplacée à compter du 1^{er} janvier 2026 par un parquet national de lutte contre la criminalité organisée (Pnaco) qui disposera de compétences plus élargies que celles de la Junalco. Ce nouveau parquet sera placé, à l'instar du parquet national anti-terrorisme et du parquet national financier, sous l'autorité d'un procureur national de la République, distinct du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris.

¹⁶² Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, office national anti-fraude, office central pour la répression de la grande délinquance financière, brigade financière et anti-corruption, brigade nationale des enquêtes économiques.

Du fait de la forte dilution des affaires de fraude fiscale dans l'activité pénale, il est impossible d'identifier avec précision le nombre de magistrats traitant d'affaires de fraude fiscale. Seule une approximation peut être donnée concernant les magistrats des structures spécialisées¹⁶³. Côté parquet, 40 magistrats exerçant leur activité dans les Jirs traitent pour tout ou partie du contentieux économique et financier et 20 magistrats sont affectés au PNF. Côté siège, 46 juges d'instruction traitent pour tout ou partie du contentieux économique et financier et 94 juges, affectés aux chambres correctionnelles et au contentieux des libertés et de la détention, traitent des affaires instruites par les JIRS. En tout, 200 magistrats sont donc spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière, dont la fraude fiscale ne représente qu'une fraction¹⁶⁴.

2 - Des revendications de moyens, des délais de traitement en hausse

Si le nombre de magistrats chargés des affaires de délinquance économique et financière est quasi proportionnel au poids de ces dernières dans l'activité judiciaire, les responsables des structures spécialisées alertent régulièrement sur l'inadéquation des moyens au regard des enjeux financiers et des difficultés juridiques associées aux affaires de fraude fiscale. Ainsi, le procureur de la République financier s'inquiétait-il en 2025 de faire face à des refus de saisine de la part des services d'enquête spécialisés du fait d'un manque d'effectifs, et relevait l'asymétrie des ressources du PNF avec ses homologues de grands pays européens. L'Allemagne affecte par exemple 20 procureurs à la fraude relative à l'imposition de dividendes à des actionnaires étrangers, dite des « *cum-cum* » et des « *cum-ex* », quand le PNF ne peut y affecter qu'une magistrate, chargée par ailleurs de 40 autres dossiers¹⁶⁵.

L'augmentation du délai moyen entre la saisine du parquet et la décision de justice dans les affaires de fraude fiscale, de 38 mois en 2020, à 42 mois en 2022¹⁶⁶, est un symptôme de ces difficultés. La part significative des cas de prescription pénale en matière de fraude fiscale – lorsqu'aucun acte d'instruction ou de poursuite n'a été effectué, dans le cadre de la procédure pénale, pendant une durée de six ans – pourrait en être une autre. Ainsi, le nombre d'affaires traitées par le parquet et classées sans suite au motif d'une extinction de l'action publique était en 2023 six fois plus élevé dans les affaires de fraude fiscale que pour l'ensemble des affaires pénales.

¹⁶³ Source : document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

¹⁶⁴ 30 magistrats sont par ailleurs placés en situation de détachement auprès d'organismes concourant à la lutte contre la fraude fiscale (ministère de l'économie et des finances, agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, Tracfin, agence française anticorruption, autorité des marchés financiers) afin de favoriser la coopération avec l'autorité judiciaire.

¹⁶⁵ Jean-François Bohnert, procureur de la République financier près le tribunal judiciaire de Paris, discours de rentrée prononcé lors de l'audience solennelle du 21 janvier 2025.

¹⁶⁶ Source : rapport d'information du Sénat n° 72 (2022-2023) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, octobre 2022.

Si le législateur a, par la loi du 23 octobre 2018, étendu la possibilité de recourir aux comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et aux conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) dans les affaires de fraude fiscale¹⁶⁷, la mise en œuvre de ces procédures ne pallie pas les difficultés tenant à la longueur des procédures dans un contexte de moyens limités. En matière de fraude fiscale, les CJIP sont peu nombreuses : elles sont juridiquement réservées à des personnes morales alors que ce sont généralement les personnes physiques responsables des obligations fiscales qui sont poursuivies.¹⁶⁸ Ainsi, pas plus de deux CJIP par an ont été conclues entre 2019 et 2023, essentiellement par le PNF sur des affaires complexes et pour des montants significatifs (500 M€ pour Google en juillet 2019, 1,25 Md€ pour McDonald's en juin 2022). Et si le recours aux CRPC a triplé entre 2019 et 2023, apportant des gains d'efficacité, il ne concerne qu'un nombre encore réduit de dossiers de fraude fiscale : à titre d'illustration, les 57 dossiers ayant fait l'objet de cette procédure en 2023 correspondaient à 3 % des dossiers de fraude fiscale transmis au parquet au cours de cette année. Les CRPC restent donc marginales en matière de fraude fiscale, alors qu'elles représentent depuis 2022 le deuxième mode de poursuites correctionnelles pour l'ensemble de la délinquance.

Deux procédures nouvelles aux objectifs distincts : la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)

Le procureur de la République peut, d'office ou à la demande de l'intéressé, recourir à la procédure de CRPC¹⁶⁹ lorsque l'auteur de l'infraction a reconnu sa culpabilité. Il fait alors une proposition de peine et, si la personne poursuivie l'accepte, une phase d'homologation s'ouvre auprès du président du tribunal judiciaire, sans que la personne ne soit jugée en audience correctionnelle¹⁷⁰. L'homologation est ensuite décidée en audience publique par une ordonnance motivée.

Proposée par le procureur de la République, la CJIP met à la charge de la personne morale mise en cause le versement, au Trésor public, d'une amende d'intérêt public dont le montant est calculé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen constaté au cours des trois derniers exercices.

La CJIP est ouverte uniquement aux personnes morales, alors que la CRPC peut aussi concerner des personnes physiques. Par ailleurs, si la CRPC concerne des dossiers simples, la CJIP permet à l'inverse de traiter des dossiers complexes et associés à des enjeux financiers significatifs. Enfin, contrairement à la CRPC, la CJIP n'implique pas de reconnaissance de culpabilité ; elle ne débouche sur aucune condamnation et ne figure donc pas au casier judiciaire de la personne morale mise en cause.

¹⁶⁷ La possibilité de CJIP était déjà ouverte pour les affaires de blanchiment de fraude fiscale depuis la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 ».

¹⁶⁸ Cass. crim., 5 janvier 2017, n° 15-82.435v

¹⁶⁹ Parfois également appelées procédures de « plaider-coupable ».

¹⁷⁰ Le tribunal correctionnel est la juridiction pénale chargée des délits. Il côtoie trois autres juridictions pénales : le tribunal de police pour les contraventions, la cour criminelle départementale et la cour d'assises pour les crimes.

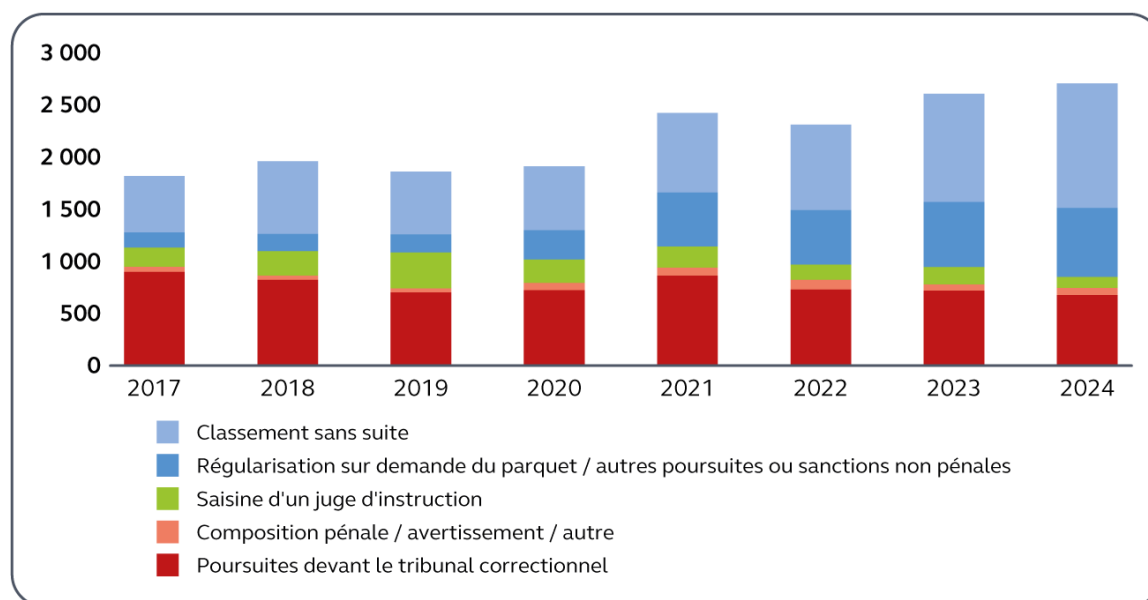
D - Une augmentation significative du taux de classement sans suite

En 2024, pour 44 % des personnes mises en cause en raison d'un soupçon de fraude fiscale, la procédure pénale a fait l'objet d'un classement sans suite, et pour 27 %, la procédure s'est conclue par des alternatives aux poursuites¹⁷¹. En conséquence, seul un quart des personnes mises en cause a réellement fait l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel.

Cette faible proportion pourrait être une conséquence de l'augmentation du nombre de personnes mises en cause dans des affaires de fraude fiscale à la suite de la réforme du verrou de Bercy (+ 49 % entre 2017 et 2023), par un effet de « dilution ». Mais paradoxalement, on constate aussi une diminution en valeur absolue, et non pas seulement en proportion, du nombre de personnes poursuivies devant les tribunaux correctionnels pour fraude fiscale puisqu'il est passé d'un peu plus de 850 par an sur les deux années précédant la réforme à 700 en 2023 et 2024.

La progression du nombre de personnes mises en cause a été absorbée par deux phénomènes. D'une part, la hausse significative des classements sans suite (44 % en 2024 contre 30 % en 2017), le ministère public considérant que le préjudice ou le trouble sont peu importants ou que l'affaire n'est pas poursuivable. Et d'autre part, une hausse des « alternatives aux poursuites », qui sont essentiellement des « régularisations sur demande du parquet » ou d'« autres poursuites ou sanctions non pénales » (27 % en 2024 contre 11 % en 2017). Pourtant, la circulaire précitée relative à la lutte contre la fraude fiscale du 4 octobre 2021 avait précisément mis l'accent sur les possibilités de cumul des sanctions administratives et pénales.

Graphique n° 7 : suites judiciaires données aux affaires de fraude fiscale (2017-2024)



Source : ministère de la justice, retraitements par la Cour des comptes

¹⁷¹ La seule information disponible agrégée sur le devenir des affaires de fraude fiscale signalées à l'autorité judiciaire retrace leur traitement pénal par personne mise en cause.

Concernant la hausse des classements sans suite pour divers motifs touchant à la difficulté à établir l'infraction, il peut être observé qu'au contraire de la délinquance générale, pour laquelle, en 2023 près de la moitié des affaires étaient classées sans suite pour défaut d'élucidation, les auteurs présumés sont systématiquement connus dans les affaires de fraude fiscale¹⁷². L'explication de la proportion modérée d'affaires de fraude fiscale faisant l'objet de poursuites pénales se situe donc sur un autre plan. La qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire pourrait être un élément explicatif : la majorité des dossiers ne fait plus l'objet d'un examen par la commission des infractions fiscales, et les informations fournies à l'autorité judiciaire dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires sont désormais plus succinctes (cf. *supra*). Il n'en demeure pas moins que les dossiers transmis à l'autorité judiciaire sont suivis conjointement entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire au niveau de chaque tribunal et que les magistrats peuvent toujours solliciter des éléments complémentaires, notamment au moyen de l'article 142 A du LPF.

Il est plus vraisemblable qu'une grande partie de l'explication à ce phénomène de réponse pénale moins répressive soit à rechercher dans le dimensionnement des moyens que l'autorité judiciaire déploie pour lutter contre la fraude fiscale. Tant en nombre qu'en compétence, les magistrats et les services enquêteurs peinent à absorber le flux de dossiers désormais transmis par l'administration fiscale.

**Une situation particulièrement contrastée et problématique en Île-de-France,
pourtant au cœur de la fraude fiscale**

Si la question des suites données par l'autorité judiciaire aux affaires de fraude fiscale dont elle est saisie est générale, la situation est particulièrement problématique en Île-de-France, région qui concentre plus de 40 % de l'ensemble des affaires transmises par l'administration fiscale à l'autorité judiciaire, quel que soit le vecteur juridique utilisé. Les droits identifiés dans le cadre des dénonciations fiscales obligatoires y représentaient un peu moins de 300 M€ en 2024.

Les parquets des tribunaux judiciaires de Paris et de Bobigny reçoivent la moitié des affaires concernant l'Île-de-France et sont en grande difficulté pour les traiter. Fin 2024, le parquet de Paris n'avait pas apporté de suite judiciaire à près de 750 dénonciations fiscales obligatoires ainsi qu'à plus de 600 plaintes pour fraude fiscale ou escroquerie. Le parquet de Bobigny avait pour sa part, classé sans suite 75 % des dénonciations fiscales obligatoires transmises au titre de 2024.

Ces difficultés s'expliquent en partie par la faiblesse des moyens d'enquête dont disposent ces parquets non spécialisés. Le ministère de la justice signale ainsi qu'en septembre 2025, le parquet de Paris, saisi chaque année d'environ 200 dénonciations fiscales obligatoires, ne pouvait s'appuyer que sur six enquêteurs de la brigade financière anticriminalité (BFAC).

¹⁷² En matière de fraude fiscale, en particulier à la TVA, l'utilisation de sociétés éphémères peut compliquer l'identification des personnes physiques effectivement bénéficiaires de la fraude. L'ampleur de ce phénomène dans les dossiers dont est saisie l'autorité judiciaire n'est cependant pas connue.

La réforme du « verrou de Bercy » visait notamment à prévenir le soupçon qu'une autorité politique intervienne pour empêcher la transmission à la justice pénale de dossiers de fraude fiscale d'importance. Cet objectif est atteint. Pour autant, cette réforme s'est traduite par une politique pénale proportionnellement moins répressive en matière de fraude fiscale qu'elle ne l'était avant la réforme. S'il est vraisemblable qu'avant 2018, l'autorité judiciaire n'était saisie que des dossiers les plus à même de déboucher sur une condamnation, il est probable que depuis cette date, les magistrats du parquet aient à leur tour sélectionné les affaires les plus importantes, comme le faisait l'administration au préalable. Cependant, il n'est pas possible de réaliser une analyse plus fine de la politique pénale en fonction des enjeux financiers. En effet, le ministère de la justice n'est pas en mesure de détailler le traitement pénal des signalements effectués par l'administration fiscale en fonction des montants rehaussés par celle-ci¹⁷³.

De surcroît, l'allongement des délais judiciaires et l'évolution de la réponse pénale font qu'en avril 2025, seules 9 % des dénonciations fiscales obligatoires transmises depuis 2018 avaient conduit à une audience devant le tribunal correctionnel. Il faudra donc encore attendre plusieurs mois pour pouvoir établir un premier bilan de l'application de la réforme du « verrou de Bercy », qui impliquera un examen au niveau de chaque tribunal, faute de statistiques agrégées au niveau national.

E - Une évolution contrastée des peines prononcées

Entre 2015 et 2024, chaque année, un peu moins de 650 condamnations avec au moins une infraction de fraude fiscale sont prononcées en première instance par les tribunaux judiciaires¹⁷⁴. Ce nombre est resté relativement stable au cours de la décennie écoulée.

Sur cette période, lorsque la fraude fiscale constitue l'infraction principale, une peine d'emprisonnement est prononcée dans 85 % des cas, proportion restée là aussi relativement stable bien qu'en légère diminution ces deux dernières années. Parmi les peines d'emprisonnement, les peines d'emprisonnement ferme connaissent une évolution spécifique. Leur proportion suit en effet une tendance à la baisse : alors qu'elles représentaient 23 % des peines d'emprisonnement prononcées dans des affaires de fraude fiscale entre 2015 et 2019, elles en représentent 17 % entre 2020 et 2024. La durée de ces peines d'emprisonnement ferme évolue en revanche à la hausse : en moyenne de 10,3 mois en 2015, elle a atteint 13,2 mois en 2023 et 14 mois en 2024. Cette évolution est significative puisque les peines d'emprisonnement ferme supérieures à un an ne peuvent être aménagées et se traduisent donc effectivement par un emprisonnement en milieu carcéral.

La part des condamnations comportant une amende a, quant à elle, connu une hausse significative depuis 2017. Elle est passée de 35 % à 52 % des affaires pour lesquelles la fraude fiscale est l'infraction principale. Le montant moyen de ces amendes est de 33 500 € en 2024, en progression de près de 60 % par rapport à la période 2015-2018.

¹⁷³ Le montant du préjudice signalé n'est en effet pas retracé dans les systèmes d'information centralisés de ce ministère. Si une information à un niveau agrégé existe, elle ne l'est qu'au sein de chaque parquet et, à défaut, il faudrait la reconstituer en examinant l'ensemble des dossiers, ce que la Cour n'a pas été en mesure de réaliser dans le présent rapport.

¹⁷⁴ Comme pour le traitement pénal par le parquet des affaires de fraude fiscale, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de relier l'évolution des peines prononcées au montant des droits rappelés. Seule une analyse par contribuable est possible.

Au vu des délais de jugement et des données disponibles, il est difficile d'interpréter ces évolutions comme une conséquence de la réforme du « verrou de Bercy ». La loi du 23 octobre 2018 n'a pas modifié les peines d'emprisonnement mais a augmenté le montant des amendes encourues pour les porter au double du produit de l'infraction, alors qu'elles étaient auparavant plafonnées à 500 000 € (1 M€ en cas de fraude fiscale aggravée). Le montant moyen des amendes prononcé reste donc inférieur à la fois aux rehaussements de droits notifiés dans les dossiers de fraude fiscale transmis aux parquets¹⁷⁵ et aux montants des amendes encourues¹⁷⁶.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel admet le cumul des sanctions financières administratives et pénales pour les cas de fraude fiscale les plus graves. Le principe de proportionnalité implique cependant que le montant global des sanctions financières prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions financières encourues¹⁷⁷. En l'absence de suivi agrégé des enjeux financiers des dossiers, il n'est pas possible de savoir si ce montant relativement modeste des amendes prononcées par l'autorité judiciaire par rapport aux enjeux financiers des dossiers est imputable à cette nécessité de limiter les amendes prononcées par l'autorité judiciaire au regard de celles prononcées par l'administration.

Des sanctions pénales similaires entre fraude fiscale et vol sans violence

La fraude fiscale, lorsqu'elle n'est pas commise par des organisations criminelles, peut être assimilée à un vol simple, c'est-à-dire sans agression physique ni menace. Il est donc intéressant de comparer le traitement pénal de ces deux types de délinquance.

Une étude de l'Insee¹⁷⁸, qui n'est disponible que pour l'année 2019, permet d'avoir quelques éléments de comparaison malgré son caractère daté. Sur les 90 000 auteurs de vols simples susceptibles d'être poursuivis par le parquet, 25 % faisaient l'objet de poursuites, et, concernant les condamnations prononcées, 26 % se sont vus infliger une peine d'emprisonnement pour partie ferme. Les typologies de délinquance recensées dans l'étude sont des vols de documents administratifs, de moyens de paiement, d'objets de valeur sentimentale ou d'une valeur supérieure à 500 €, avec une prépondérance pour le vol d'argent liquide, qui représentait 34 % des cas signalés par les victimes. Elles correspondent par exemple à des cambriolages.

¹⁷⁵ En moyenne, 420 000 € pour les dossiers ayant fait l'objet d'une dénonciation fiscale obligatoire, 350 000 € pour les dossiers ayant fait l'objet d'une plainte de l'administration fiscale.

¹⁷⁶ En complément de ces amendes, le juge peut prononcer des confiscations, qui viennent alourdir la sanction pénale. Ces peines de confiscation échappent au contrôle de proportionnalité entre le cumul des amendes fiscales et pénales, dans la mesure où elles ne sont pas considérées comme étant de même nature que ces dernières. Les systèmes d'information du ministère de la justice ne consolidant pas ces éléments, il n'est cependant pas possible de porter une appréciation générale quant à leur application.

¹⁷⁷ Cf. par exemple CC, décision 2016-545 QPC du 24 juin 2016, *M. Alec W. et autre*.

¹⁷⁸ Insee, « Vols sans violence » in *Sécurité et société*, 9 décembre 2021.

La même année, 1 406 auteurs remplissaient les critères pour être poursuivis dans des affaires de fraude fiscale. La part de ces affaires de fraude fiscale poursuivies était supérieure à celle des vols simples (75 % contre 25 %) ce qui peut s'expliquer en grande partie par le fait que l'auteur présumé est systématiquement identifié. Les condamnations pour vol simple comportaient, en proportion, moins de peines d'emprisonnement (46 %) que pour la fraude fiscale (74 %), conséquence vraisemblable de l'ampleur beaucoup plus importante du préjudice financier dans les dossiers de fraude fiscale. En revanche, il est étonnant que la part des peines d'emprisonnement comportant une partie ferme soit légèrement supérieure pour les vols simples (26 %) que pour les condamnations portant en partie sur la fraude fiscale (20 %) et que les peines d'amende soient prononcées à égale proportion pour les deux types de délinquance (38 %).

Au vu de l'évolution de la réponse pénale à la fraude fiscale décrite ci-dessus depuis la réforme du « verrou de Bercy » (hausse des classements sans suite, chute du taux de poursuites devant le tribunal correctionnel), il serait pertinent que cette étude portant des données de 2019 relative aux vols simples soit actualisée en intégrant explicitement le traitement de la fraude fiscale.

Au regard de ces constats, la Cour observe que si la réforme du « verrou de Bercy » s'est bien traduite par une augmentation significative du nombre de dossiers de fraude fiscale dont est saisie l'autorité judiciaire, cette évolution s'est accompagnée d'une réponse pénale proportionnellement moins répressive, à rebours des intentions du législateur¹⁷⁹. La Cour appelle donc l'autorité judiciaire et l'administration fiscale à dresser un bilan de la réforme permettant d'identifier les raisons de cette situation et, le cas échéant, d'en améliorer les conditions de mise en œuvre.

¹⁷⁹ Le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et sociale déposé le 14 octobre 2025 sur le bureau du Sénat prolonge cette volonté répressive. Il propose ainsi au Parlement de réhausser les peines d'emprisonnement et d'amende encourues pour les personnes proposant des instruments ou services permettant de faciliter la fraude fiscale.

Conclusion générale

La fraude fiscale demeure un phénomène mal cerné et non chiffré.

Alors que la France, caractérisée par le plus haut niveau de prélèvements obligatoires et le plus haut niveau de déficit public des pays de l'Union européenne, devrait logiquement être à la pointe de la recherche statistique pour estimer le manque à gagner lié à la fraude fiscale, elle affiche à l'inverse un retard persistant par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE. Du fait de cette lacune, il est impossible d'apprécier ce que représentent les 20,05 Md€ de résultats financiers liés au contrôle fiscal en 2024 rapportés aux quelques 718 Md€ de recettes fiscales recouvrées la même année par l'administration fiscale.

La France doit impérativement rattraper son retard en la matière tant il est préjudiciable à la qualité du débat public. Seules des estimations régulières de l'écart fiscal permettront d'apprécier la performance des contrôles fiscaux, de leur programmation à leur réalisation.

Cet enjeu est d'autant plus important que les prérogatives et les moyens alloués à l'administration fiscale pour détecter les irrégularités et en déduire une stratégie de contrôle ont considérablement gagné en puissance au cours des dix dernières années.

Dans un contexte de réduction des effectifs, la DGFIP a tiré parti de ces moyens nouveaux pour renforcer le ciblage de ses contrôles, notamment en recourant, à partir de la fin des années 2010, à des techniques de croisement de données en masse. Toutefois, l'apport effectif de cette technique demeure difficile à apprécier en l'absence d'évaluations de la performance des listes de dossiers qui en sont issues et des gains d'efficacité qu'elle procure. Il est donc nécessaire que la DGFIP procède à de telles évaluations, à échéances régulières et à champs constants, pour l'ensemble des impositions concernées.

Cette mise en avant de l'exploitation des données est contemporaine d'une nette amélioration de la coopération interministérielle au niveau national et entre administrations fiscales au niveau international. Mais là encore, des progrès restent possibles pour tirer pleinement parti des avancées en matière de transparence transfrontalière ou d'échanges d'information, par exemple s'agissant du nombre de contrôles multilatéraux ou d'informations en provenance de l'autorité judiciaire.

Le volet répressif et la sanction de la fraude fiscale, quant à eux, restent largement le fait de l'administration fiscale, dans le cadre fixé par le législateur et sous le contrôle du juge. Si l'administration dispose en propre d'un riche éventail de pénalités à l'encontre du contribuable, leur mise en œuvre obéit globalement à une stratégie de « conclusion apaisée des contrôles » qui a été formalisée au niveau national depuis 2019 et n'est pas homogène.

Les fraudes les plus graves peuvent également faire l'objet de sanctions pénales. À cet égard, la réforme portée par la loi du 23 octobre 2018 visait à limiter le pouvoir discrétionnaire dont disposait l'administration fiscale de saisir la justice et à réprimer plus sévèrement les cas de fraude avérée. Le premier objectif a été atteint : les fraudes fiscales les plus significatives sont désormais transmises à l'autorité judiciaire, qui est saisie d'environ 800 M€ de droits chaque année. En revanche, l'analyse par personne mise en cause montre que le nombre de poursuites n'a pas augmenté et que les classements sans suite se sont proportionnellement

développés. Outre une qualité des échanges entre administration fiscale et autorité judiciaire qui pourrait être améliorée, le manque de moyens de cette dernière pour traiter les dossiers de fraude fiscale est vraisemblablement une cause importante de ce phénomène.

Face à cette situation, il convient que l'autorité judiciaire et l'administration fiscale dressent un bilan de la réforme portée par la loi du 23 octobre 2018 pour identifier précisément les raisons qui ont conduit à ce que la réponse pénale soit proportionnellement moins répressive aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Au terme du présent travail de synthèse, présenté à la suite de plusieurs communications de la Cour sur différents aspects de la fraude et du contrôle fiscal, il n'est toujours pas possible, pas plus qu'il ne l'était en 2019 dans la dernière publication de la juridiction sur le sujet, de répondre de manière univoque à la question de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale. Certes, au cours des dix dernières années, les échanges d'informations et globalement la transparence fiscale ont progressé ; les outils de détection automatique des anomalies déclaratives ont atteint une puissance inédite ; la programmation des contrôles fiscaux a gagné en précision ; mais malgré ces réussites, le rendement global du contrôle fiscal n'a pas progressé et la fraude effectivement réprimée n'est pas plus durement sanctionnée, la ligne de partage tracée par le législateur entre irrégularités involontaires commises de bonne foi et agissements intentionnels étant brouillée en pratique.

Comme la Cour l'a déjà exprimé, il est indispensable au regard de ces constats que l'administration fiscale engage plus résolument les travaux d'évaluation de nature à démontrer rigoureusement la pertinence et l'efficacité de ses choix stratégiques. Au-delà de cet impératif de pilotage et d'évaluation, chiffrer l'écart fiscal et sortir du flou quant à la réalité du montant de la fraude commise, détectée et réprimée constituent aussi une voie de consolidation du débat public sur l'impôt et sa juste répartition entre les contribuables.

*
**

Au terme de ce travail de synthèse, tout en rappelant les 25 recommandations qu'elle a déjà exprimées dans ses quatre rapports sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef), les directions régionale et départementale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et la direction nationale des vérifications internationales (DVNI) (cf. annexe n° 1), la Cour formule les quatre recommandations suivantes :

1. Achever l'estimation de l'écart fiscal affectant la TVA et estimer cet écart pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu d'ici 2027 (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
2. Définir une stratégie de programmation en s'appuyant sur une évaluation de la performance du croisement de données en masse (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
3. Déterminer au niveau national les critères permettant de recourir au règlement d'ensemble, en préciser les conditions de mise en œuvre et en assurer un suivi plus étroit (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
4. Réaliser en 2026 un bilan de la réforme du « verrou de Bercy » portée par la loi du 23 octobre 2018 (*ministre de la justice, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

Liste des abréviations

AIAC.....	<i>Advanced International Administrative Cooperation</i>
ATAD.....	<i>Anti tax avoidance directive</i>
BEPS	<i>Base erosion and profit shifting</i>
BFAC	Brigade financière et anti-corruption
BNEE	Brigade nationale des enquêtes économiques
BNDP	Base nationale des données patrimoniales
CEDH.....	Cour européenne des droits de l'homme
Cesop.....	<i>Central electronic system of payment information</i>
CGI.....	Code général des impôts
CIF	Commission des infractions fiscales
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Codaf.....	Comité opérationnel départemental anti-fraude
Cnil.....	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DAC	<i>Directive on administrative cooperation</i>
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
Dnef.....	Direction nationale des enquêtes fiscales
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DNVSF.....	Direction nationale des vérifications de situations fiscales
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
DVNI.....	Direction des vérifications nationales et internationales
ENM.....	École nationale de la magistrature
ESFP.....	Examen de la situation fiscale personnelle
Essoc	État au service d'une société de confiance
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
Ficovie.....	Fichier des contrats d'assurance-vie et des contrats de capitalisation
Gonaf.....	Groupe opérationnel national anti-fraude
IGN.....	Institut national de l'information géographique et forestière
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Jirs	Juridiction interrégionale spécialisée
Junalco.....	Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée
LPF.....	Livre des procédures fiscales

Micaf	Mission interministérielle de coordination anti-fraude
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OCRGDF.....	Office central pour la répression de la grande délinquance financière
OCLCIFI	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
Onaf.....	Office national anti-fraude
PACS.....	Pacte civil de solidarité
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petite et moyenne entreprise
PNACO	Parquet national anticriminalité organisée
PNF	Parquet national financier
QPC.....	Question prioritaire de constitutionnalité
SCI	Société civile immobilière
SJCF	Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal
SME	<i>Small and medium enterprise</i>
STDR	Service de traitement des déclarations rectificatives
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAT	<i>Value added tax</i>

Annexes

Annexe n° 1 : rappel des recommandations formulées par la Cour dans ses dernières communications sur la fraude fiscale	88
Annexe n° 2 : méthodologies d'estimation de l'écart fiscal.....	91

Annexe n° 1 : rappel des recommandations formulées par la Cour dans ses dernières communications sur la fraude fiscale

Ce rapport conclut un cycle de plusieurs années de contrôles de la Cour portant sur la lutte contre la fraude fiscale dont est chargée la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ses recommandations complètent vingt-cinq recommandations déjà formulées dans les quatre rapports suivants dont il constitue la synthèse :

<p>La détection de la fraude fiscale des particuliers – Une incontestable modernisation des méthodes, des résultats encore insuffisants</p>
--

<p>(rapport public thématique d'origine citoyenne, novembre 2023)</p>

La Cour invite le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique à formaliser, d'ici à la fin 2024, une stratégie nationale de détection des irrégularités fiscales en complément du plan anti-fraude de juin 2023, structurée autour des six axes prioritaires et recommandations suivantes :

1. Présenter de manière transparente les choix stratégiques de programmation des contrôles fiscaux et veiller à ce que les outils et méthodes déployés pour ce faire garantissent l'égalité des contribuables en supprimant les exceptions d'usage infondées.
2. Établir d'ici à fin 2024, en partenariat avec l'Insee et sur la base des enseignements de l'estimation réalisée sur la fraude à la TVA, une méthodologie et un calendrier pour estimer la fraude fiscale des particuliers sur l'impôt sur le revenu.
3. Veiller à ce que le projet Pilat permette de faire le lien entre fraudes suspectées, détectées et établies, et évaluer ainsi la pertinence des motifs de programmation des contrôles.
4. À partir des expérimentations et des bonnes pratiques locales, créer au niveau national un outil informatique de mobilisation du renseignement interne simple, rapide d'utilisation et intégrant un retour systématique à l'agent émetteur.
5. Renforcer les actions de prévention sous la forme de messages d'alerte en temps réel lorsque des données fournies lors des déclarations en ligne semblent incohérentes ou manquantes et avertissant le contribuable des contrôles qui pourraient en résulter.
6. Veiller à ce que les procédures de recrutement et de mutation permettent de valoriser les métiers et les compétences spécifiques à la lutte contre la fraude fiscale au sein de la DGFIP.

La direction nationale des enquêtes fiscales

(observations définitives, octobre 2024)

Orientation n° 1 : mieux évaluer l'activité de la Dnef et la pertinence de ses orientations stratégiques

1. Évaluer l'apport de la création de la quatrième brigade d'intervention rapide, en particulier en termes d'enjeux financiers détectés dans la lutte contre la fraude à la TVA (Dnef).

Orientation n° 2 : accroître l'efficacité et l'efficience des outils et compétences de la Dnef

3. Regrouper dans un pôle de recouvrement spécialisé l'ensemble des créances complexes issues des affaires suivies par la Dnef (Dnef, DGFIP).
4. Programmer les investissements pour le développement des applicatifs nécessaires à une meilleure exploitation des données collectées et à leur archivage (Dnef, DGFIP).
5. Fixer aux agents des objectifs individuels quantitatifs sur la base d'une cotation des dossiers selon leur complexité (Dnef).
6. Diversifier davantage les expertises, les profils et les expériences des cadres A et B (Dnef, services RH de la DGFIP, ENFiP).

Orientation n° 3 : renforcer le rôle de la Dnef par une plus grande coopération avec ses partenaires en dehors de la DGFIP

2. Inciter les partenaires externes de la Dnef, dans le cadre des protocoles et conventions existants, à proposer davantage de procédures de visites et de saisie (Dnef).
7. Déployer un dispositif comparable au bureau des liaisons fiscales dans les autres tribunaux identifiés comme étant à enjeux (Dnef).

**La direction régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté
et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre**

(observations définitives, juin 2025)

(...)

3. Développer un outil de recensement et de suivi des actes de recouvrement tenant compte de la nature des actes réalisés, et du montant et de la nature de la créance poursuivie (DGFIP).
4. Inclure l'ensemble des cas prévus par la réglementation dans les choix de motifs d'admission en non-valeur proposés par les applications de gestion du recouvrement (DGFIP).

La direction nationale des vérifications internationales

(observations définitives, décembre 2025)

Orientation n°1 : Estimer l'écart fiscal sur les principaux enjeux financiers

1. Estimer d'ici 2027 l'écart fiscal sur l'impôt sur les sociétés (DGFiP).

Orientation n°2 : Mieux couvrir son portefeuille d'entreprises par sa programmation

2. Réaliser, à fin 2025, un bilan du ciblage des contrôles proposés aux directions spécialisées de contrôle fiscal et en tirer des enseignements pour la programmation de la DVNI (DGFiP).

Orientation n°3 : Doter la DVNI de moyens plus efficaces pour limiter les risques d'abus

3. Instituer une amende pour la présentation tardive ou incomplète des pièces demandées lors de l'instruction d'un contrôle fiscal (DGFiP, DLF).

Orientation n°4 : Mieux réguler le rythme d'activité des brigades de la DVNI

4. D'ici la fin de l'année 2026, séquencer et suivre les demandes d'assistance administrative internationale et leur exploitation. (DGFiP, DVNI).
5. Établir d'ici 2026 un échéancier annuel de traitement des dossiers contentieux dans le secteur financier (DVNI).

Orientation n°5 : Sécuriser les outils informatiques de la DVNI

6. Sécuriser l'emploi des logiciels d'initiative locale et les outils non propriétaires de la DVNI (DGFiP).

Annexe n° 2 : méthodologies d'estimation de l'écart fiscal

I) Deux méthodes d'estimations des composantes de l'écart fiscal, qui comportent des biais

En méthode dite « descendante », le droit fiscal est appliqué à une base d'imposition théorique issue d'agrégats des comptes nationaux. L'écart fiscal correspond à la différence entre le résultat de cette application et les recettes fiscales recouvrées. Cette méthode est surtout employée pour la TVA : les recettes sont comparées au montant théorique issu de l'exploitation des données de production.

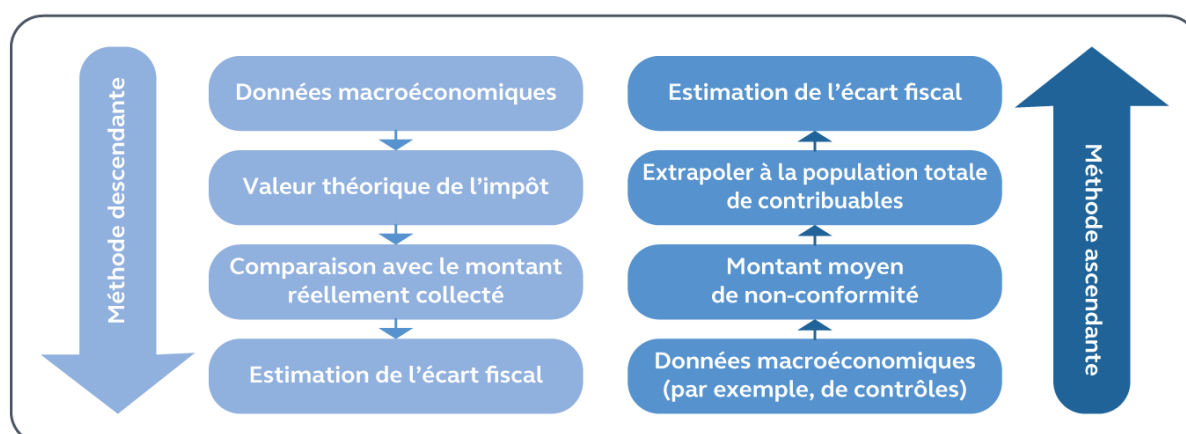
La méthode dite « ascendante » part des données recueillies par les administrations fiscales (résultats des contrôles fiscaux, déclarations fiscales, etc.) pour extrapoler les données relatives aux droits rappelés à l'ensemble de la population.

Les résultats sont plus robustes par la méthode ascendante et peuvent être détaillés, par impôt, par catégorie de redevable ou par région. La méthode ascendante est cependant plus coûteuse en ressources et dépend davantage de la qualité des données individuelles, souvent hétérogène. Elle doit aussi corriger deux biais : celui de sélection et celui de détection. Elle partage ce dernier biais avec la méthode descendante.

Le biais de détection réside dans la limite du contrôle fiscal à identifier toutes les fraudes dans le dossier d'un contribuable fraudeur, et plus largement tous les manques à gagner, de la détection des irrégularités au recouvrement des droits rappelés. Il est présent à la fois dans les méthodes ascendante et descendante.

Le biais de sélection est un obstacle majeur pour la méthode ascendante. Il réside dans la difficulté à corriger, lors de l'extrapolation, le fait que les contrôles fiscaux sont rarement effectués de manière aléatoire. Ils ciblent des contribuables potentiellement fraudeurs et ne permettent pas de constituer un échantillon représentatif de la population.

Schéma n° 4 : méthodes descendante et ascendante



Source : Cour des comptes à partir des travaux de l'OCDE

II) L'utilité multiple des contrôles aléatoires

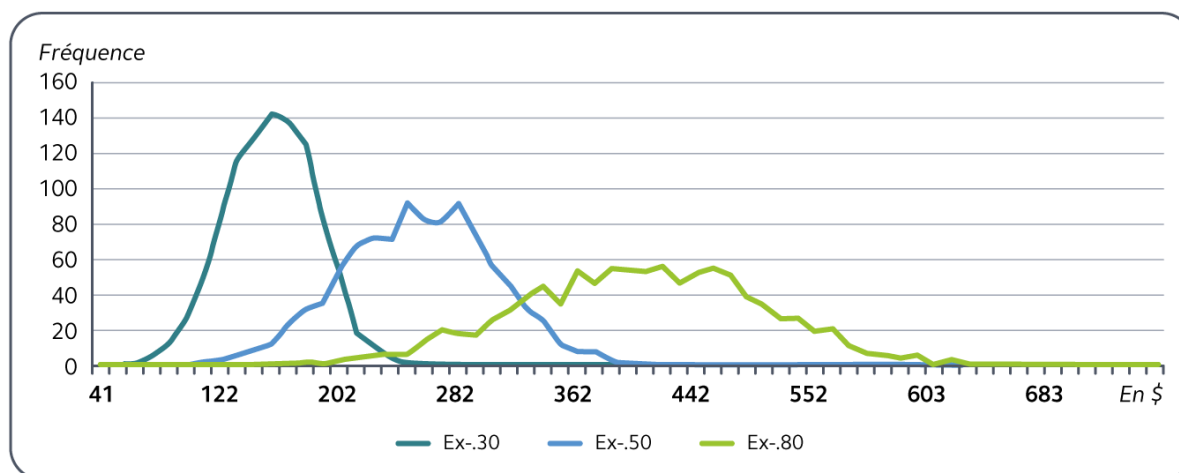
Les contrôles fiscaux aléatoires constituent le seul moyen d'éliminer de manière certaine le biais de sélection de la méthode ascendante. Ils ne sont pourtant pas mis en œuvre de manière systématique, en raison de leur coût : les montants rappelés sont inférieurs à ceux résultant des contrôles programmés à partir d'une analyse de risques, ce qui peut limiter l'intérêt des vérificateurs à les mener correctement.

Ces contrôles aléatoires pourraient néanmoins s'avérer utiles à d'autres fins. Parmi 133 administrations sondées par l'OCDE pour l'année 2015, 59 % utilisaient ce type de contrôle comme tests de conformité pour des secteurs ciblés, 50 % les utilisaient afin de renforcer le système de profilage des risques, et 33 % pour mesurer les effets comportementaux associés aux contrôles fiscaux.

III) Les méthodologies de correction des biais de détection en l'absence de contrôles aléatoires : les exemples américain et britannique

La méthode américaine consiste à déterminer un correctif, le « multiplicateur de non-détection », sur les seuls contrôles fiscaux, en établissant des « profils de vérificateurs » dont la capacité à détecter les irrégularités des dossiers serait inégale. Cette méthode se heurte à de fortes incertitudes, tant dans la distribution des irrégularités qu'au regard de la performance des profils de vérificateurs, sans tenir compte des spécificités des secteurs contrôlés, ou des effets de bord des mesures de prévention des erreurs de bonne foi.

Graphique n° 8 : distribution des profils de vérificateur



Source : Brian Erard et Jonathan Feinstein, 2011, Internal Revenue Service

Note de lecture : « ex.30 » est un profil de vérificateur qui ne détecte que 30 % des irrégularités d'un dossier, et de manière irrégulière. À l'opposé, « ex.80 » correspond à un profil celui qui détecte 80 % des irrégularités, et de manière systématique.

La méthode britannique élabore son correctif à l'issue de plusieurs cycles d'évaluation, par consensus d'un panel d'experts, à défaut de trouver une méthode objective. Le Royaume-Uni a également utilisé pendant plusieurs décennies les multiplicateurs dérivés des travaux des États-Unis. Or, la valeur de ces correctifs dépend étroitement de la complexité et des spécificités de chaque régime fiscal : la reprise des multiplicateurs américains comporte nécessairement des limites.

De manière générale, les travaux d'estimation des écarts fiscaux des différents pays peuvent être améliorés. Tous se concentrent sur les enjeux liés aux contrôles des fraudes, sans réellement développer leur analyse sur les aléas de recouvrement ou sur les irrégularités involontaires commises de bonne foi (cf. schéma n° 2). En conséquence, ils ne tiennent pas compte des multiples effets que peuvent produire des contraintes en gestion (aléas des contrôles, réduction des effectifs, stratégie plus ciblée, abandon de la caractérisation de la fraude en raison de la fragilité d'un dossier, etc.), eux-mêmes susceptibles d'accroître ou de limiter la fraude (une carence dans le recouvrement des créances peut inciter les contribuables à davantage frauder).

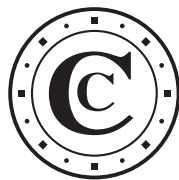
IV) Une estimation de l'écart fiscal aboutie : le cas du Royaume-Uni

La *National Audit Office* (NAO) a présenté dans un rapport de février 2025¹⁸⁰ une estimation de l'écart fiscal, qu'elle situe entre 55 Md£ et 81 Md£ (63,65 Md€ et 93,73 Md€).

Cette estimation provient des travaux de l'agence fiscale britannique et de la méthodologie de l'organisation gouvernementale *Public Sector Fraud Authority* (PSFA). Pour atteindre cette fourchette, le NAO a additionné les montants de fraude et d'irrégularités détectés par l'agence fiscale britannique (à hauteur de 12 Md£), les montants de fraude et d'irrégularités non détectés mais estimés par cette agence (à hauteur de 41 Md£) et le montant d'écart fiscal, ni détecté ni estimé.

Ce dernier montant a été identifié par le NAO à travers deux éléments : 560 Md£ de revenus ou de dépenses fiscales ne font pas l'objet de fraude ou d'irrégularités, mais le PSFA estime qu'il existe 0,5 % à 5,0 % de fraudes et d'irrégularités dans cette zone non examinée. Cela donne donc lieu à une fourchette de 3 Md£ à 28 Md£.

¹⁸⁰ *National Audit Office, Estimating and reporting fraud and error in annual reports and accounts*, février 2025.



La fraude fiscale, omniprésente dans le débat public, reste pourtant mal cernée et mal estimée. Le présent rapport, qui s'appuie sur plusieurs communications de la Cour publiées au cours des deux dernières années, analyse la stratégie déployée par l'administration fiscale, les moyens engagés et la sanction de la fraude au terme d'une décennie de transformations.

Un double paradoxe se dégage : les sommes recouvrées au titre du contrôle fiscal n'ont guère progressé par rapport au début des années 2010 ; en dépit de la volonté du législateur, la sanction administrative et la répression pénale de la fraude fiscale ne sont ni plus fréquentes ni plus sévères aujourd'hui qu'il y a dix ans.

La Cour souligne cependant les progrès accomplis. La coopération entre administrations nationales et internationales s'est nettement accrue, l'arsenal juridique a été renforcé et des outils numériques d'une puissance inédite ont été déployés avec succès. Toutefois, en l'absence d'une estimation rigoureuse de la fraude, il est impossible de rapporter les résultats du contrôle fiscal à l'ampleur des situations qu'il est supposé corriger, et donc d'en évaluer l'efficacité. À cet égard, la France accuse un net retard par rapport à de nombreux pays de l'OCDE alors que le poids de l'impôt dans la vie nationale devrait la conduire à jouer un rôle leader dans ce domaine.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr