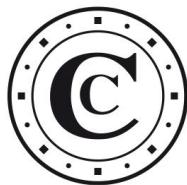


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Rapport public thématique

Décembre 2025

Réponses des administrations, organismes et personnes concernés

Réponse reçue après la date de la publication (16/12/2025)

| |
|---|
| Réponse de la ministre de l'action et des comptes publics 4 |
|---|

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Vous avez bien voulu me faire part du rapport public thématique consacré à la lutte contre la fraude fiscale.

Par les travaux qu'elle a menés ces trois dernières années sur la détection de la fraude des particuliers (2023), sur la direction nationale d'enquêtes fiscales (2024) et enfin sur la direction des vérifications nationales et internationales (2025), la Cour a montré l'importance qu'elle attache à cette politique publique et je tiens à saluer le travail accompli.

Politique publique érigée en « politique prioritaire du Gouvernement », majeure à bien des égards, la lutte contre la fraude fiscale contribue à préserver le consentement à l'impôt et par là même, le pacte républicain. Sous mon autorité, la direction générale des finances publiques (DGFiP) s'acquitte de cette tâche essentielle avec détermination, sous le contrôle étroit du Parlement, du juge de l'impôt, et des corps de contrôle. Les multiples rapports publiés annuellement par l'administration fiscale - pour certains à la demande du Parlement la récurrence des travaux et des auditions que consacrent les commissions parlementaires à cette thématique, témoignent de cette exigence légitime qui est également celle de nos concitoyens.

Je me félicite que la Cour ait salué les progrès accomplis au cours des années récentes et reconnaissse ainsi les fortes capacités d'adaptation de l'administration fiscale : ses initiatives pour tirer pleinement parti de la massification des données, mettre en œuvre des moyens de détection automatique d'une « puissance inédite » et opérer un meilleur ciblage des contrôles ; ses efforts pour renforcer la coopération opérationnelle au plan national et international.

La Cour n'en reste pas moins assez sévère dans certaines de ses analyses et je le regrette ; il m'apparaît donc indispensable de rappeler un certain nombre de faits et d'apporter quelques nuances.

S'agissant de la mesure de la performance, la Cour pointe des résultats en matière de contrôle fiscal « qui ne progressent quasiment pas » selon elle.

Ce constat ne peut en aucun cas être partagé. En effet, si la Cour rappelle bien qu'un changement de méthode dans la détermination des résultats est intervenu en 2019, elle ne tient toutefois pas compte des particularités de la période prise en compte (2015-2024), marquée par les résultats générés par l'action du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) en début de période, qui ont pu contribuer à une baisse relative des résultats les années suivantes, dans une corrélation qui aurait pu être analysée.

En excluant les résultats STDR et en mettant à part l'année 2020 (crise sanitaire), les résultats financiers des contrôles mis en recouvrement ont en réalité dessiné une progression continue depuis 2019, passant de 13,5 Md€ à 20 Md€ en 2024.

En matière de recouvrement, c'est une tendance similaire qui est relevée puisque les recettes encaissées issues du contrôle fiscal (droits et pénalités, hors STDR) ont progressé de 9,6 Md€ en 2015 à 11,4 Md€ en 2024. À compter de l'année 2019, les recettes encaissées sont d'ailleurs supérieures sur toute la période à celles encaissées entre 2015 et 2018 (exception faite de l'année 2020).

Je tiens également à souligner que la part des contrôles¹ réprimant les fraudes les plus caractérisées a augmenté ces dernières années, passant de 31 % en 2021 à 33 % en 2024.

Il apparaît aussi qu'au cours de la période étudiée, la diminution des effectifs de la DGFiP — les services de contrôle ayant été mis à contribution dans les mêmes proportions que la moyenne jusqu'en 2023 et préservés et même développés depuis - s'est accompagnée de la hausse des résultats et donc de l'efficience des services et agents chargés de cette mission.

Il est étonnant que la Cour ait préféré mettre en avant une analyse qui rapporte les résultats du contrôle fiscal à l'ensemble des recettes fiscales encaissées par la DGFiP sur une même période. Il est

¹ Vérifications de comptabilité, examen de la situation fiscale personnelle, examen de comptabilité et centre de services partagés suite à 3909.

discutable de concevoir que le rendement de la lutte contre la fraude devrait suivre la même progression que les recettes encaissées. Cela revient à occulter l'effet dissuasif de la lutte contre la fraude sur le comportement des contribuables et, surtout, les actions résolues de l'administration fiscale pour, dans le prolongement de la loi pour un État au service d'une société de confiance dite « loi ESSOC » de 2018, accentuer la sécurité juridique et l'accompagnement fiscal des entreprises comme des particuliers, afin d'assurer une meilleure conformité spontanée à la norme fiscale.

S'agissant de l'évaluation de la fraude fiscale, la Cour recommande (recommandation n° 1) « d'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 ». Cette recommandation est déjà en cours de mise en œuvre.

Les travaux de chiffrage entrepris en 2022 sur la TVA ont donné lieu à une première publication en septembre 2024 et font actuellement l'objet de travaux d'approfondissement. En matière d'impôt sur les sociétés, les travaux ont débuté en 2025 et se poursuivent activement.

L'ampleur du travail déjà accompli ne doit pas être minorée. L'estimation des écarts fiscaux nécessite des méthodologies complexes du fait de la nature « inobservable » de la fraude. Ces méthodologies sont longues à implémenter, comme le montrent les travaux sur la TVA, initiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques en 2019 et publiés en 2022 et 2023. La construction de méthodologies adaptées à l'impôt sur les sociétés puis à l'impôt sur le revenu pourrait nécessiter plus de 2 ans, mais je rejoins la Cour sur l'intérêt de leur mise en œuvre.

Je tiens également à ce que la DGFiP poursuive les travaux engagés sur l'évaluation de la fraude évitée, déterminants pour mieux analyser l'évolution des résultats du contrôle fiscal et permettent de renforcer le lien entre la DGFiP et le monde académique de la recherche.

En la matière, soyez assuré que je partage pleinement le souhait de la Cour de pouvoir rapprocher nos analyses avec celles de nos partenaires interministériels et européens. J'ai décidé de réunir très prochainement le conseil d'évaluation des fraudes pour faire le point sur l'avancée des travaux des différents acteurs mobilisés.

S'agissant de la programmation des contrôles, la Cour recommande de « définir une stratégie de programmation en s'appuyant sur une évaluation de la performance du croisement de données en masse ».

Si le principe de la recommandation est partagé, sa formulation laisse à penser que la DGFiP n'aurait pas de stratégie en matière de lutte contre la fraude fiscale ni évalué la performance du croisement des données, ce qui est inexact.

Après dix ans de recours au datamining, la réussite de la stratégie de la DGFiP, qui s'appuie sur la complémentarité des sources de programmation (datamining, mobilisation du renseignement interne, et recherche et sources externes) se lit dans les résultats obtenus.

La Cour commet à cet égard une erreur d'analyse en rapportant le rendement de listes de datamining au rendement global du contrôle fiscal. En effet, la part des contrôles programmés ainsi n'inclut pas les dossiers les plus importants en enjeux, portés par les directions nationales de contrôle, entièrement autonomes dans leur programmation. Elle est par ailleurs minorée par la comptabilisation des dossiers signalés à la fois par une liste datamining et par une autre source de programmation, dans la mesure où c'est cette dernière qui prime dans le suivi statistique. L'objectif assumé est de renforcer la complémentarité des sources de programmation ; le datamining ayant vocation à susciter des dossiers bien étayés, en principe plus simples et plus rapides à traiter qu'un dossier moyen.

Pour l'avenir, notamment dans la perspective de la généralisation de la facturation électronique, la DGFiP s'attachera à modéliser par le datamining des fraudes complexes ou innovantes identifiées jusqu'à présent par d'autres sources de programmation. Il s'agira également d'améliorer l'organisation, le pilotage et les circuits de programmation ; ces travaux — avec notamment la constitution de pôles départementaux de programmation se substituant aux pôles de contrôle et d'expertise - sont en cours et des expérimentations complémentaires seront prochainement lancées.

S'agissant des coopérations interministérielles et internationales, je partage pleinement les observations positives de la Cour.

J'estime néanmoins que la faible volumétrie des contrôles multilatéraux (CM L) et des enquêtes administratives Presence in administrative offices and enquiries (PAOE) ne constitue pas une fragilité mais au contraire le gage d'un usage, à bon escient, proportionné aux enjeux, de procédures très mobilisatrices en ressources humaines et budgétaires.

Ces procédures d'exception ne sont utilisées que pour les seules affaires internationales complexes à forts enjeux pour lesquelles il ressort que ces procédures seront de nature à être plus efficaces que l'assistance administrative internationale (AAI), laquelle demeure l'outil de principe pour l'échange international d'informations. Au demeurant, la France fait partie des États membres qui ont le plus recours à ces procédures d'exception (5^{ème} rang sur 27 en 2024).

Je souhaite par ailleurs corriger deux incompréhensions de procédure.

En premier lieu, et contrairement à ce que laisse entendre la Cour, les échanges automatiques d'informations ne sont pas uniquement réservés aux échanges intra-européens, mais ils existent également au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En parallèle, l'AAI est certes utilisée avec nos partenaires de l'OCDE, mais elle est également très développée au sein de l'Union européenne et c'est d'ailleurs à cette échelle qu'elle est la plus utilisée.

La Cour opère ensuite une confusion sur la prescription du contrôle fiscal, puisque l'absence de prorogation du délai de reprise concerne les CML et non les demandes d'AAI. Si cette situation pénalise la France par rapport à ses partenaires, je tiens toutefois à préciser qu'un amendement a été adopté dans le cadre du débat du projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales au Sénat, lequel prévoit une prorogation du délai de reprise en cas de CML.

S'agissant de la répression de la fraude fiscale, il n'est pas fondé d'affirmer que l'administration fiscale privilégierait un objectif de rendement au détriment de la répression de la fraude.

La politique de la DGFIP en matière de contrôle n'a pas et n'a jamais eu pour priorité de reposer sur la conciliation, comme l'affirme la Cour. Elle repose sur les valeurs d'équité fiscale, d'acceptation de l'impôt et de couverture du tissu fiscal. La DGFIP fait ainsi la distinction entre, d'une part, le contribuable de bonne foi auquel est reconnu le principe du droit à l'erreur (loi ESSOC) et, d'autre part, la pénalisation des fraudeurs.

Aussi, je tiens à rappeler que l'application de pénalités exclusives de bonne foi obéit à des conditions de mise en œuvre strictement définies par la loi, le règlement et des instructions générales. L'administration fiscale fait application de ces sanctions chaque fois que nécessaire et sous le contrôle du juge de l'impôt qui en contrôle la motivation, en droit et en fait.

En tout état de cause, l'administration n'a pas diminué le recours aux sanctions exclusives de bonne foi. En effet, la part des dossiers comportant au moins une majoration de 40 %, 80 % ou 100 %, en cotisation foncière des entreprises (CFE²), est passée de 34 % en 2015 à 35,8 % en 2024, avec une progression continue depuis 2021.

Il ne saurait être davantage soutenu que les taux appliqués sont moindres : les pénalités de 100 % sont en progression depuis 2018, pour atteindre un niveau supérieur à 2015 (409 M€ en 2015 contre 447 M€ en 2024) ; celles de 40 % pour défaillance déclarative sont en progression depuis 2018, pour atteindre un niveau supérieur à 2015 (146 M€ en 2015 contre 191 M€ en 2024) ; celles de 40 % pour manquement délibéré présentent plus de variabilité sur la période 2021-2024 ; et celles de 80 % sont en progression entre 2021 et 2024.

Par ailleurs, la Cour reproche à l'administration d'éviter « autant que se peut » le passage devant le juge de l'impôt, en privilégiant la conclusion amiable. Ce reproche est là-encore infondé : l'administration n'hésite jamais à défendre les dossiers qui le méritent jusqu'au bout devant les juridictions, même en présence

² Étant précisé que les pénalités en CFE représentent 80 % des pénalités appliquées au global sur la période étudiée.

d'un aléa juridique. Il est en revanche de bonnes politiques que de rechercher une approche aimable lorsqu'il existe un aléa contentieux important.

Enfin, il m'apparaît essentiel de rappeler que la conclusion aimable est sans incidence sur le volet pénal, le seuil de déclenchement de la dénonciation obligatoire au parquet s'apprécient sur la base des dernières conséquences financières avant éventuelle remise transactionnelle de majorations.

S'agissant du recours par l'administration aux règlements d'ensemble, la Cour recommande (recommandation n° 3) de « 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 ».

Je souhaite rappeler que la pratique des règlements d'ensemble s'inscrit pleinement dans le cadre des procédures de contrôle prévues par le livre des procédures fiscales (articles L. 55 et L. 57 à L. 61 A du Livre des procédures fiscales), lesquelles sont strictement contrôlées par le juge de l'impôt. Cette pratique fait pleinement partie du débat contradictoire (qui figure au nombre des garanties du contribuable vérifié) mené avec le contribuable tout au long de la procédure de contrôle fiscal pour apprécier le bien-fondé du montant d'impôt ou de taxe rehaussé. Ce débat peut conduire à limiter le montant final en procédant à un abandon partiel des rectifications initialement envisagées, lorsqu'il existe une marge d'appréciation, une incertitude ou un débat légitime par exemple sur un prix ou une valeur de référence à retenir pour fixer le quantum des rectifications.

Si la Cour appelle à davantage de transparence en la matière, j'estime que la caractérisation par l'administration fiscale des règlements d'ensemble révèle sans conteste une position de transparence tant en interne, au regard des process mis en place visant à encadrer et sécuriser cette pratique (outil de suivi, engagement de l'ensemble de la chaîne hiérarchique, contrôle interne), qu'en externe. De même, la remise chaque année au Parlement d'un rapport sur les remises, transactions à titre gracieux et règlements d'ensemble participe de cette démarche de transparence et de sécurisation.

Je prends cependant bonne note des incompréhensions que génère cette pratique et veillerai à ce que la DGFiP puisse améliorer son suivi et l'information sur son application, sous le contrôle du Parlement.

S'agissant de la réforme du « verrou de Bercy », portée par la loi du 23 octobre 2018, la Cour recommande (recommandation n° 4) d'en dresser un bilan en 2026.

Je rappelle que grâce à la mobilisation des services de la DGFiP, cette réforme a rapidement atteint son objectif de transmettre davantage de dossiers de fraude fiscale à la justice, et ce dès 2019.

À cet égard, un premier bilan de la mise en œuvre de la loi a abouti au renforcement des liaisons entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire, par instruction de la DGFiP et circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces parues à la même date du 4 octobre 2021, prévoyant l'adoption de mesures destinées à faciliter l'enquête judiciaire, à savoir notamment la transmission de fiches d'informations complémentaires aux dénonciations obligatoires pour certains dossiers particulièrement graves ou complexes et la mise à disposition des services d'enquêtes de trames-type d'audition de gérant de droit, gérant de fait ou comptable.

Toutefois, malgré l'accompagnement de la DGFiP auprès des magistrats et des services d'enquête et malgré la très bonne qualité de coopération sur les dossiers les plus graves et les plus complexes suivis par le Parquet national financier, je considère - comme la Cour - que la réponse judiciaire reste globalement trop limitée et trop lente au regard des enjeux.

Un nouveau bilan interministériel du dispositif des dénonciations obligatoires pourrait permettre de faire émerger des solutions à l'engorgement judiciaire.

Soyez assuré de la détermination du Gouvernement et de mon engagement personnel pour poursuivre et amplifier les efforts engagés ces dernières années pour lutter contre toutes les fraudes aux finances publiques.