

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission d'enquête relative à l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à leur contribution au financement des services publics**

- Audition du Conseil des prélèvements obligatoires et de la  
Cour des comptes ..... 2
- Présences en réunion..... 26

Mardi

14 avril 2026

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 012

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de  
M. Jean-Paul Mattei,  
Président de la commission**



*La séance est ouverte à dix-huit heures.*

*La commission auditionne MM. Patrick Lefas, vice-président, Guilhem Blondy, secrétaire général, et Alexandre Jehan, conseiller référendaire pour le Conseil des prélèvements obligatoires, ainsi que M. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre pour la Cour des comptes.*

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Je vous souhaite la bienvenue pour cette première audition de la semaine au cours de laquelle nous allons entendre des représentants du Conseil des prélèvements obligatoires et de la Cour des comptes pour évoquer plus particulièrement les situations d'évitement fiscal et de fraude fiscale.

Nous avons déjà auditionné, il y a quelques semaines, M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires, M. Guilhem Blondy, secrétaire général du CPO, ainsi que M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire à la Cour des comptes. Nous avons alors concentré nos questions sur l'imposition du patrimoine détenu par les ménages les plus aisés.

Nous vous recevons à nouveau, messieurs, avec M. Emmanuel Giannesini, pour aborder cette fois les constats établis dans le rapport « La lutte contre la fraude fiscale », publié en décembre 2025 par la Cour des comptes, et dans le rapport « Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques », publié en septembre 2024 par le CPO. Dans ces publications, vous identifiez des schémas d'optimisation bien installés, comme le recours à des holdings pour piloter les revenus imposables, ainsi que l'essor de nouveaux vecteurs de fraude, comme l'investissement dans les cryptoactifs. Vous évoquez le retard de la France dans le chiffrage de l'écart fiscal, c'est-à-dire le manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale, et les efforts, notamment administratifs et judiciaires, qui doivent être menés pour lutter contre les pratiques alimentant cet écart.

Eu égard à la technicité de notre sujet et au temps limité imparti à cette audition, certaines questions nécessiteront sans doute des compléments écrits à ce que vous pourrez dire ce soir. Vous pourrez faire parvenir au rapporteur des réponses écrites au questionnaire qui vous a été transmis ainsi que, le cas échéant, aux autres questions qui le nécessiteraient.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(MM. Patrick Lefas, Guilhem Blondy, Alexandre Jehan et Emmanuel Giannesini prêtent successivement serment.)*

**M. Patrick Lefas, vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires.** L'un des premiers rapports du CPO, en 2007, portait sur la lutte contre la fraude fiscale. Il constatait que les travaux d'estimation de la fraude étaient balbutiants, qu'une part importante des montants redressés n'étaient pas récupérés par l'État, et que l'ouverture des frontières offrait aux fraudeurs de nouvelles opportunités – travail détaché, paradis fiscaux, carrousel de TVA. Dans ce rapport, le CPO formulait vingt-sept recommandations, fondées sur une typologie des principaux mécanismes de fraude observés sur les impositions faisant l'objet des redressements les plus importants : l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA, les droits d'enregistrement, l'impôt sur le revenu (IR) et les cotisations sociales.

Le rapport intitulé « Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques » est une brique, qui n'engage pas le CPO, du rapport d'octobre 2024 consacré à l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus. Dans le rapport de synthèse, nous analysons l'évitement fiscal international et la fraude comme des remises en cause du pacte fiscal et social. Si l'évitement fiscal est légal, la fraude ne l'est pas. Étant de nature à remettre en cause le pacte social de financement égal des services publics et de la protection sociale, elle est susceptible d'être sanctionnée pénalement.

Nous reconnaissons que des avancées importantes ont eu lieu depuis le début des années 2010, avec le développement des échanges automatiques d'informations sur les comptes bancaires détenus à l'étranger selon un format technique précis. Ces échanges entre États membres de l'Union européenne ont été rendus obligatoires par des directives européennes relatives à la coopération administrative, les DAC. La DAC 5 impose notamment la transmission automatique de données relatives aux bénéficiaires effectifs des sociétés.

Le rapport appelle ensuite à poursuivre le renforcement de la lutte contre la fraude et les pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des revenus. C'est une attente forte de nos concitoyens, ce que confirme le baromètre des prélèvements obligatoires que le CPO publie tous les deux ans. Dans son édition de 2025, comme dans celle de 2023, on note que 45 % des sondés – donc une minorité – jugent qu'il n'est jamais justifié de frauder, même si l'occasion se présente ; seuls 25 % d'entre eux estiment qu'il n'est jamais justifié de s'expatrier pour réduire ses prélèvements et 9 % considèrent que c'est toujours justifié. La relation des Français avec la fraude est donc ambivalente, notamment concernant le travail non déclaré : s'il est le fait d'un salarié, le jugement est beaucoup moins sévère que s'il est pratiqué par un employeur.

En matière d'évitement fiscal, le rapport appelle à aller plus loin dans deux directions : premièrement, le développement entre États des échanges d'informations sur les bénéficiaires effectifs de sociétés, essentielles pour faire échec aux stratégies d'évitement internationales de l'imposition des revenus. Cela nécessite de lancer de nouveaux travaux au sein de l'OCDE, sans doute au niveau du cadre inclusif rassemblant plus de 125 pays dans la lutte contre les pratiques fiscales dommageables, à l'instar de ce qui a été accompli avec succès pour les grandes entreprises. Cette voie d'avenir mérite de continuer d'être explorée et nous formulons des propositions en ce sens, même si nous savons que le cadre juridique européen n'oblige pas à l'harmonisation, contrairement à ce qui est fait pour la TVA. Nombre de pays européens sont récalcitrants à entrer dans ce cadre, mais il n'en demeure pas moins que ces pratiques fiscales

dommageables sont une source de pertes significatives de recettes, souvent au détriment de la France, mais parfois à son avantage, notamment s'agissant de l'*exit tax*.

Deuxièmement, il propose de mieux encadrer la concurrence entre États visant à attirer la résidence fiscale des contribuables aisés.

S'agissant de la lutte contre la fraude elle-même, nous constatons que la France ne produit pas encore d'évaluation de l'écart fiscal et de la fraude en matière d'imposition des revenus. Le rapport montre que la politique de contrôle est en pleine évolution. Il appelle à renforcer la coordination entre les administrations fiscales et sociales. Il recommande aussi une meilleure coordination entre le juge pénal et le juge de l'impôt d'une part, le premier étant au cœur de la lutte contre la fraude depuis qu'a été décidée la transmission automatique au parquet des affaires les plus graves, et en matière de contentieux du recouvrement de l'impôt d'autre part, celui-ci restant d'une complexité excessive.

Voici résumées les préconisations de ce rapport, qui porte sur l'ensemble de l'architecture de l'imposition des revenus, mais dont le quatrième chapitre est consacré aux problèmes de l'évitement fiscal et de la fraude.

**M. Emmanuel Giannesini, président de section à la première chambre de la Cour des comptes.** Le rapport « La lutte contre la fraude fiscale », publié par la Cour en décembre 2025, fait la synthèse d'une série de travaux effectués par la première chambre de la Cour, portant notamment sur les directions de la DGFIP (direction générale des finances publiques) chargées du contrôle fiscal et sur la détection de la fraude fiscale des particuliers, ce dernier sujet ayant fait l'objet d'un rapport public thématique publié deux ans auparavant.

Le rapport porte sur une décennie, onze ans, pour être précis : du 6 décembre 2013, date de la promulgation de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, jusqu'à la fin de l'année 2023, après les premiers mois d'application du plan gouvernemental de lutte contre la fraude de juin 2023.

Cette décennie a été marquée par de grands mouvements concernant la communication des données : la promulgation en 2018 de la loi pour un État au service d'une société de confiance, dite Essoc, et de la loi relative à la lutte contre la fraude ; l'adoption de plusieurs dispositions dans les lois de finance successives et des différentes DAC ; et le déploiement des échanges d'informations au niveau international et des échanges d'informations automatisés au niveau national.

Notre rapport pointe un double paradoxe. Premièrement, alors même que la période a été marquée par des initiatives fortes et par l'apparition d'outils très puissants, les résultats du contrôle fiscal ne progressent pas vraiment. Ils retrouvent péniblement leur niveau du début des années 2010, et ce alors que le montant des recettes fiscales encaissées par la DGFIP a crû de 44 % au cours de la même période. On constate donc 8 à 10 % d'augmentation du résultat des

contrôles fiscaux et 44 % d'augmentation du produit des recettes. Il n'y a pas de corrélation mécanique entre les deux et il faut se méfier de ces chiffres, que je vous communique à titre d'illustration. Des explications permettent un commencement d'appréhension de ce curieux phénomène, nous y reviendrons peut-être.

Second paradoxe : la fraude fiscale n'est pas plus fréquemment ni plus durement réprimée qu'il y a dix ans, contrairement aux intentions nettement exprimées par le législateur. En réalité, on a organisé une transmission beaucoup plus massive vers la justice, mais le circuit est largement embolisé.

Les résultats du contrôle fiscal sont donc globalement stationnaires, ce qui peut s'expliquer de deux façons. La première hypothèse est la suivante : la lutte contre la fraude fiscale est beaucoup plus efficace et il est devenu difficile de frauder, ce qui entraînerait un tarissement en amont. C'est l'un des arguments de la DGFIP, qui développe le concept de « fraude évitée », à propos duquel la Cour des comptes est plus circonspecte, sans remettre entièrement en question son utilité. La DGFIP classe dans cette catégorie les crédits d'impôt qui ne sont pas versés plutôt que les sommes récupérées.

La seconde hypothèse repose sur une moindre efficacité de la détection de la fraude, ou plus exactement, sur le fait que les schémas de fraude, plus complexes, auraient gagné la course contre les schémas de détection, pourtant de plus en plus puissants. Il est très difficile de choisir l'une ou l'autre de ces deux hypothèses et la réalité des chiffres s'explique certainement par un mélange des deux. Il est vraisemblable que plusieurs outils, notamment les déclarations préremplies et le croisement automatique de données, ont tari en amont certaines irrégularités, volontaires ou involontaires, et donc des fraudes relativement simples. En revanche, ces outils ne nous permettent pas d'affirmer que les cas de fraude complexe, avec notamment une dimension internationale, sont correctement saisis.

Voilà ce que nous déduisons de l'évolution des résultats. Ce n'est guère conclusif, j'en suis conscient, mais il ne faudrait pas en déduire que rien n'a été fait. En réalité, beaucoup a été accompli durant cette décennie, probablement plus qu'à aucune autre période.

Deux domaines en particulier ont connu d'importants progrès. Tout d'abord, le traitement des données en masse : celles-ci ont été rendues disponibles pour la DGFIP, qui s'est organisée pour les traiter. Il s'agit de données relativement simples comme les déclarations de salaires et les déclarations par les établissements bancaires ou de bancassurance de leurs revenus financiers, mais aussi de données émanant des plateformes en ligne, qui sont désormais soumises à des obligations de communication en la matière.

Ensuite, les outils de traitement de ce vaste océan de données, qui vont du simple croisement par contrôle de cohérence à des processus plus élaborés reposant sur l'intelligence artificielle et sur des algorithmes complexes, se sont beaucoup développés, devenant de plus en plus disponibles pour l'administration fiscale.

La DGFIP s'était donné une cible de 50 % de contrôles issus de ces traitements automatiques. Cette cible est déjà atteinte, sans que les résultats soient vraiment là ; au point que la DGFIP revient sur cette cible de 50 %, déclarant qu'elle aurait d'abord été une incitation visant à convaincre les services de l'utilité de ces outils, avant d'en faire désormais un plafond, au-delà duquel il ne serait pas nécessairement utile d'aller. De fait, les chiffres ne sont pas prodigieusement convaincants, puisque la moitié des contrôles fiscaux sont issus du traitement des données, alors que le traitement des données n'entraîne que 13 % des redressements. Les plus gros redressements résultent donc encore de l'usage d'outils traditionnels : le renseignement fiscal, la dénonciation, l'expertise, le flair des agents sur le terrain.

La deuxième partie du rapport décrit en détail toutes ces évolutions, qui ont été spectaculaires. Je suis passé rapidement sur la dimension internationale, mais les échanges de données ont également beaucoup progressé, même si la France n'en tire pas totalement parti. Elle pourrait être plus active en matière d'enquêtes conjointes et multilatérales, pour lesquelles nos voisins sont plus efficaces.

La troisième partie du rapport porte sur le volet répressif. La fraude fiscale peut être réprimée par le régime administratif ou par le régime pénal. Dans les faits, le premier est très largement majoritaire : la sanction de la fraude fiscale est principalement à la main de l'administration fiscale, par le biais des pénalités administratives. On peut s'étonner du fait que ces dernières ne progressent pas beaucoup plus que les redressements : manifestement, on ne constate pas de sévérité accrue. Une explication est possible : le droit à l'erreur, introduit par la loi Essoc de 2018 et dont la DGFIP s'est saisie de façon très volontariste, allant jusqu'à élaborer une doctrine du « règlement apaisé des contrôles ». Celle-ci a conduit la DGFIP, sans qu'elle soit capable de quantifier ce mouvement, à privilégier des résolutions rapides, au point de laisser passer des irrégularités, volontaires ou non, en les traitant comme si elles avaient été involontaires. Cela permet de les régulariser par des processus de gestion, sans aller jusqu'au contrôle fiscal. Vous entendez que je suis très prudent dans mes propos.

S'agissant du volet pénal, le verrou de Bercy a presque entièrement été levé, grâce à la transmission automatique. Presque instantanément, les dossiers communiqués au parquet ont été multipliés par plus de quatre. Les statistiques de la justice, très perlées, ne permettent pas d'aller très loin. L'analyse par justiciable montre cependant que le taux de classement sans suite est très important – près de 44 % – et que les solutions alternatives aux poursuites représentent plus de 25 % des dossiers. Les personnes faisant effectivement l'objet d'un déferé devant le tribunal correctionnel pour des faits de fraude fiscale représentent moins d'un quart des dossiers transmis. C'est donc là aussi une demi-déception : tout comme la répression administrative, la répression pénale n'est pas plus sévère qu'avant.

L'audition est suspendue de dix-huit heures vingt-cinq à dix-huit heures cinquante-cinq.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ma première question porte sur la carence française, soulignée dans vos rapports, en matière de chiffrage de l'écart fiscal et de la fraude

fiscale, *a fortiori* de celle commise par les ménages les plus aisés, qui est l'objet de notre commission d'enquête.

Quelles sont vos recommandations pour améliorer la connaissance du montant de la fraude fiscale, en particulier pour les ménages disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines ? Est-il possible de calculer l'écart fiscal concernant les 0,1 % des contribuables les plus riches, voire les 0,01 % d'entre eux ?

**M. Emmanuel Giannesini.** *A priori*, cela me paraît compliqué. En matière de chiffrage de l'écart fiscal, la France présente un retard par rapport à de nombreux pays. Si tous les pays ne le chiffrent pas, plusieurs d'entre eux le chiffrent depuis longtemps, certains selon un rythme annuel.

Depuis longtemps, bien avant la révolution technologique des années 2010, la DGFIP fonde la programmation de son contrôle fiscal sur une analyse de risques, en recherchant les dossiers à forts enjeux, et non sur des contrôles aléatoires. Dans l'éventail des contrôles de la DGFIP, on ne trouve nulle part de contrôle aléatoire. Par conséquent, on ne peut pas rectifier le biais de sélection. En d'autres termes, quels que soient les résultats du contrôle fiscal, par impôt ou par catégorie de contribuable, il y a un biais de sélection : si les contrôles ont été effectués, c'est qu'il y avait un indice sérieux ou une raison particulière de les faire.

Notre rapport recommande de chiffrer l'écart fiscal, ce qui implique probablement de procéder à des contrôles aléatoires, au moins pour disposer d'un échantillon de référence. La DGFIP l'a fait pour la TVA. Cependant, leur rendement étant très mauvais, nous ne recommandons pas forcément de pratiquer des contrôles aléatoires de manière routinière. On consacre beaucoup de temps et de ressources à contrôler des dossiers qui sont en grande majorité conformes. C'est ce que la DGFIP reproche à cette méthode.

Par conséquent, il paraît compliqué d'établir une probabilité de fraude pour certaines catégories de contribuables. Il est déjà compliqué de le faire pour un impôt. Il faudrait ensuite décomposer le paiement de cet impôt selon différentes tranches pour en déduire un taux de fraude, en quelque sorte, par catégorie. Mais en réduisant ainsi l'échantillon, il risque de ne plus être représentatif. Je crains donc que ce ne soit très compliqué, à moins de faire des contrôles aléatoires sur un très grand nombre de contribuables, auquel cas un découpage en tranches permettrait de voir si telle ou telle catégorie est plus fraudeuse qu'une autre.

Compte tenu des chiffres dont on dispose, il me semble donc difficile d'établir des conclusions rigoureuses.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** En l'état actuel des données, vous avez raison, mais si l'on se base sur les 0,1 % des contribuables les plus aisés, soit 40 000 personnes *grosso modo*, il serait possible de sélectionner aléatoirement un millier de dossiers.

Je reconnais que si l'on se penche sur les 0,01 %, soit 4 000 contribuables, il est plus compliqué de dégager un échantillon représentatif. Il vaudrait donc mieux faire un contrôle exhaustif des 1 000 contribuables les plus aisés, par exemple.

**M. Emmanuel Giannesini.** Je prends le risque de vous glisser une solution plus simple : consulter les statistiques de la DNVSF (direction nationale des vérifications de situations fiscales), qui est chargée des plus gros patrimoines et des personnalités exposées. Malheureusement, nous n'avons pas isolé les résultats des contrôles de la DNVSF, ils ne le sont pas dans les statistiques de la DGFIP, mais il doit être possible de le faire.

Par ailleurs, si l'on retient l'idée des dossiers à forts enjeux, autrement dit, des contribuables à hauts revenus, on en revient à la pratique avant 2018. Les dossiers à fort ou à très fort enjeu étaient alors, en principe, contrôlés selon un rythme triennal. Les contribuables aux plus hauts revenus et au plus haut patrimoine étaient donc beaucoup plus contrôlés que les autres. Je pense qu'ils le sont encore.

Les nouveaux critères de déclenchement d'un contrôle fiscal, notamment issus du *data mining*, ne concernent que la moitié des contrôles des particuliers. L'autre moitié repose toujours sur des méthodes traditionnelles. Certaines directions régionales continuent d'utiliser les critères des forts enjeux et de sélectionner les plus hauts revenus et les plus gros patrimoines, d'autres accordent une place particulièrement importante au renseignement fiscal, aux dénonciations notamment. Disposer de hauts revenus et d'un gros patrimoine demeure un critère dans la programmation locale.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ces contribuables étaient marqués d'une pastille rouge, comme on disait à l'époque. Quels étaient les seuils au-delà desquels cette pastille était appliquée ?

**M. Emmanuel Giannesini.** Je ne sais pas.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Vous n'avez pas demandé à voir les dossiers à fort enjeu, ni cherché à savoir combien ils étaient ?

**M. Emmanuel Giannesini.** Le contrôle triennal des dossiers à fort et à très fort enjeu était pratiqué avant 2018, c'est-à-dire précisément la période que nous n'avons pas examinée.

**M. Guilhem Blondy, secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires.** Le seuil de contrôle de la DNVSF est fixé à 1 million d'euros de revenus et 7 millions d'euros en actifs.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ma deuxième question porte sur l'évaluation de l'écart fiscal et de la fraude fiscale impôt par impôt, qui est une piste avancée par la Cour des comptes dans son rapport. Selon vous, quels devraient être les impôts à traiter en priorité, notamment pour cibler la fraude fiscale commise par les ménages les plus aisés ?

**M. Emmanuel Giannesini.** La TVA ayant déjà été examinée, nous recommandons de traiter en priorité l'IR et l'IS, afin que l'évaluation de l'écart fiscal se rapproche le plus possible d'un volume significatif de recettes fiscales, 85 % par exemple.

Nous n'avons répondu à cette question en ce qui concerne spécifiquement les gros patrimoines et aux hauts revenus ; à mon sens, la recommandation resterait la même s'agissant de l'IR, auquel il faudrait probablement ajouter l'IFI (impôt sur la fortune immobilière). Je ne suis pas totalement affirmatif concernant ce dernier, qui n'est pas spécialement fraudogène d'après les services de la DGFIP. L'IFI partage le problème commun à tous les impôts sur le patrimoine et les actifs : la valorisation des actifs, qui se retrouve au cœur de la plupart des contentieux et des contestations.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Nous disposons désormais du service « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

**M. Emmanuel Giannesini.** Parce qu'il n'est pas considéré comme suffisamment fiable, le service GMBI ne peut pas encore être utilisé dans les traitements automatiques. L'une de nos recommandations consiste justement à achever sa fiabilisation.

Par ailleurs, des traitements algorithmiques permettent déjà de rapporter les transactions à une valeur de marché estimée à partir des ventes.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Pensez-vous que les ménages les plus aisés seraient plus enclins à pratiquer l'évasion fiscale ? Le cas échéant, pourquoi ?

**M. Emmanuel Giannesini.** La Cour n'a pas de raison particulière de considérer que ces ménages pratiquent davantage la fraude fiscale. Néanmoins, les fraudes commises par les personnes à hauts revenus ou haut patrimoine présentent, par construction, des enjeux financiers supérieurs.

Le bilan du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) – surnommé « la cellule d'amnistie » – montrait que le montant moyen des dossiers s'élevait à 988 000 euros, c'est-à-dire des montants importants ; 711 dossiers de demandes de régularisation dépassaient les 5 millions. Honnêtement, je ne saurais pas apprécier ce chiffre.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** S'agit-il de l'assiette ou des montants ?

**M. Emmanuel Giannesini.** Il s'agit du montant des avoirs régularisés, mais pas forcément des droits dus sur ces avoirs.

La Cour des comptes a estimé que le STDR avait été relativement efficace pour solder le passé, notamment la situation d'héritiers : deux tiers des dossiers concernaient des personnes ayant hérité de biens ou d'avoirs à l'étranger qui n'avaient jamais été régularisés.

En revanche, la Cour avait constaté que ce système ne présentait pas d'intérêt particulier pour les très grandes fraudes sophistiquées relevant d'une intention délibérée, qui n'étaient sans doute pas son objet.

**M. Éric Coquerel (LFI-NFP).** Vous dites qu'il n'y a pas de raison de penser que les contribuables ayant de hauts revenus fraudent davantage que les autres, mais que les sommes sont plus importantes lorsqu'ils le font.

Pourtant, ces hauts revenus revêtent des formes multiples, ce qui facilite la fraude. À l'inverse, quelqu'un qui perçoit simplement un salaire aura bien du mal à frauder – sans même parler du fait qu'il ne bénéficie pas de conseils pour ce faire.

Je suis surpris de votre réponse, que j'ai peut-être mal comprise.

**M. Emmanuel Giannesini.** Je vais essayer de reformuler. Nous n'avons ni établi ni eu connaissance de classement des différentes catégories de contribuables en fonction de leur inclination à frauder : nous ne voyons pas de probabilité plus grande de fraude pour telle ou telle catégorie. En revanche, nous constatons que les enjeux de la fraude augmentent en fonction du niveau de revenus et de patrimoine, c'est logique.

D'ailleurs, nous ne raisonnons pas par contribuables, mais par impôt. C'est pourquoi j'ai signalé que certains impôts sont considérés comme fraudogènes par l'administration, parce qu'ils présentent des fragilités intrinsèques. Pour certains autres, la fraude est en effet beaucoup plus difficile. M. Coquerel vient d'évoquer l'IR des contribuables salariés : à partir du moment où il y a un tiers déclarant, la fraude ne peut concerner que des activités occultes, qui représentent d'ailleurs le principal bloc de fraude fiscale.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ou des avantages en nature !

**M. Emmanuel Giannesini.** On nous a plutôt signalé les activités occultes. Mais nous n'avons pas établi de classement, je ne m'avancerai donc pas.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Depuis que les déclarations sont informatisées, il semble difficile pour un salarié de frauder l'impôt sur le revenu. La fraude semble plutôt liée à la fiscalité du patrimoine : les transmissions, les plus-values... Vous parliez également de l'IFI et des régularisations au moment des successions.

**M. Emmanuel Giannesini.** Dans les 17 milliards de droits rappelés l'année dernière par la DGFIP, le principal montant, et de loin, est produit par la DVNI (direction des vérifications nationales et internationales), chargée du contrôle des grandes entreprises ayant une activité internationale. Ces cas de fraude concernent notamment la question connue des prix de transfert et leurs enjeux n'ont rien à voir avec la fraude commise par les particuliers : dans un seul dossier, il peut être question de dizaines, voire de centaines de millions d'euros. La DVNI représente moins de 1 % des dossiers contrôlés, mais plus du tiers – 34 % je crois – des résultats du contrôle fiscal.

Permettez-moi cette réponse légèrement oblique, la présente commission d'enquête s'intéressant aux particuliers, mais pour trouver les plus grosses fraudes, il faut plutôt regarder du côté des entreprises, et peut-être d'ailleurs du côté de la zone grise entre particuliers et entreprises.

Le mot de fraude est souvent utilisé de façon très large. Parce que nous sommes obligés d'être rigoureux, nous la définissons comme un manquement intentionnel à la règle de droit. En l'absence de manquement à la règle de droit, c'est-à-dire dans le cas de l'optimisation fiscale agressive ou de l'utilisation des interstices de la réglementation, nous n'avons pas à traiter les dossiers. Aucun contrôle n'est évidemment déclenché sur des faits légaux. Au risque de vous décevoir, je dois redire que nous n'avons pas de classement des contribuables les plus susceptibles de frauder.

Nos rapports présentent des cas de fraudes, qui aboutissent souvent à des recommandations, sur la valorisation des actifs, par exemple, mais je ne saurais quantifier la fraude, puisqu'il n'en existe pas d'estimation.

**M. Guilhem Blondy.** J'ajoute qu'à ma connaissance, nous n'avons pas de données par catégories de revenus, mais nous avons des données par secteur sur les revenus du travail. Les Urssaf et le Haut Conseil du financement de la protection sociale recueillent de telles données pour les cotisations sociales. Ils mesurent un écart social et exploitent les données par secteur parce qu'ils ont assez de profondeur statistique pour le faire. On voit alors apparaître des palmarès des secteurs les plus fraudogènes, où se distingue assez facilement la nouvelle économie des plateformes, ainsi que des secteurs un peu plus traditionnels, comme l'agriculture et la construction.

Quant aux types d'impôts, le CPO comme la Cour des comptes ont constaté dans plusieurs rapports que, globalement, les dispositifs de tiers déclaration sécurisent assez fortement les impôts. Je n'irai pas jusqu'à dire que les dessous-de-table n'existent jamais en matière de plus-value immobilière, mais il faut que trois personnes se mettent d'accord. Il ne suffit pas qu'un déclarant fasse une fausse déclaration.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Une fois que vous avez retiré les salaires et les revenus des valeurs mobilières, qui sont déclarés au fisc par les banques, restent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu les loyers, les plus-values, les cryptoactifs et des choses de ce genre. Quelle part de l'assiette cela représente-t-il ? Environ 5 % ou 10 % ?

**M. Emmanuel Giannesini.** On ne peut pas le savoir, monsieur le rapporteur.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Les gens qui déclarent sous-déclarent-ils ? Dans l'état actuel des déclarations, la partie qui ne passe pas par un tiers a beaucoup diminué.

**M. Emmanuel Giannesini.** Comme vous venez de le dire, on sait dire ce qui est déclaré mais pas, malheureusement, ce qui ne l'est pas.

**M. Guilhem Blondy.** L'enjeu est effectivement ce qui n'est pas déclaré, et ce que la loi autorise à ne pas déclarer. Il y a effet dans le revenu fiscal de référence (RFR) un nombre assez considérable de revenus : sauf erreur – nous préciserons ce chiffre par écrit – 117 catégories de revenus n'ont pas à être déclarées. On distingue, en matière fiscale, « assujetti » et « exonéré » : le revenu fiscal de référence devrait normalement comporter tout ce qui est assujetti, même ce qui est taxé à zéro. Or de très nombreux revenus théoriquement assujettis sont exonérés et ne sont pas déclarés : on ne les connaît donc pas, et on ne sait pas s'ils ont été classés correctement dans la bonne catégorie de revenus.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** La quatrième question est un peu plus pointue. Le rapport du CPO souligne les opportunités offertes par la transition numérique en matière de fraude fiscale et d'évitement fiscal. Pouvez-vous expliciter ce phénomène ? En particulier, en quoi l'usage des cryptoactifs constitue-t-il un vecteur de fraude significatif ? Nous avons posé cette question à la DGFIP : en 2024, on comptait 18 dossiers de redressement, pour 8 millions ; en 2025, 54 dossiers pour 52 millions – ces chiffres sont indicatifs. Est-ce une source de fraude importante ?

**M. Patrick Lefas.** Le phénomène des actifs numériques se développe considérablement et très vite : d'après les chiffres de la Banque de France, le volume d'actifs numériques en circulation était estimé en décembre 2023 à 1 620 milliards d'euros, soit 10 % de la masse monétaire en M1, et, en novembre 2025, à 3 100 milliards de dollars. Les volumes sont tout à fait considérables.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** S'agit-il de chiffres mondiaux ou français ?

**M. Patrick Lefas.** Ce sont les chiffres français. Du point de vue fiscal, selon l'évaluation de Chainanalysis, les plus-values réalisées en France représentent 3,5 milliards en 2021, en ne prenant en compte que celles qui sont réalisées via les plateformes de services, donc les PSAN (prestataires de services sur actifs numériques). Or, selon la DGFIP, 20 000 contribuables avaient déclaré 400 millions d'euros de plus-values imposables aux services fiscaux au titre de l'année 2021. L'écart sur l'année 2021 est donc considérable : il paraît évident qu'une part non évaluée des plus-values de cession d'actifs numériques n'est pas déclarée à l'administration fiscale.

Cela pose évidemment la question des obligations déclaratives. Ces obligations ont augmenté. Certaines résultaient déjà de la loi Pacte de 2019 et elles ont été renforcées dans la loi de finances pour 2025 pour les détenteurs d'actifs hébergés par des PSAN étrangers. La DAC 8, la directive européenne relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, qui après une phase de transition entrera vraiment en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2027, imposera à l'ensemble des PSAN européens de déclarer à l'administration de l'État membre dans lequel ils sont agréés un ensemble d'informations relatives aux transactions réalisées par leurs intermédiaires, notamment la valeur des transactions et l'identité des personnes. Ces échanges automatiques entre États devraient accroître significativement la capacité de l'administration fiscale à savoir quelle est l'assiette et ce qu'elle peut redresser.

Dans notre rapport sur l'imposition des patrimoines, que nous avons évoqué lors de notre première audition, nous souhaitons que les obligations des PSAN au titre de la DAC 8 soient étendues aux comptes d'actifs numériques détenus par les résidents, car ils n'ont actuellement cette obligation que pour les non-résidents. Il serait donc très important d'instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention des portefeuilles de cryptoactifs auto-hébergés, à partir peut-être d'un seuil défini en valeur.

Les cryptos sont certainement un enjeu très important. On commence d'ailleurs à trouver dans les déclarations de succession des blocs d'actifs numériques. C'est notamment un sujet d'attention très fort pour la Banque de France.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Le prélèvement à la source sur les plus-values réalisées existe pour les plus-values immobilières et pour les distributions de dividendes, mais pas pour les plus-values mobilières, pour lesquelles il y a un décalage. Sentez-vous une forme de perte en ligne selon le type de prélèvement et la temporalité de la taxation, selon que l'imposition est payée au moment de la cession ou sur déclaration avec un décalage d'un an ? Avez-vous identifié de telles pratiques ?

**M. Patrick Lefas.** Nous n'avons malheureusement pas regardé cela, mais c'est certainement un bon sujet à creuser.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Est-il possible de quantifier la part des ménages les plus aisés en revenus et en patrimoine, et son évolution annuelle par rapport, d'une part, au nombre de contrôles fiscaux effectués par l'administration fiscale, en particulier au titre des examens de situation fiscale personnelle, et par rapport, d'autre part, au montant des droits de pénalité notifiés et au montant encaissé à la suite du contrôle fiscal ? Vous avez déjà un peu dit, si j'ai bien compris, qu'actuellement vous n'êtes pas capable de répondre à cette question.

**M. Emmanuel Giannesini.** Ce que j'ai dit, c'est que nous ne l'avons pas fait. Par ailleurs, je ne suis pas sûr que l'administration fiscale soit en mesure de le faire, mais j'ai un doute, pour une raison liée à leur système d'information. En effet, ce que vous évoquez relève du système d'information statistique de la DGFIP, c'est-à-dire d'une application dénommée Iliad, qui n'est pas l'application qui permet d'effectuer les contrôles, mais celle qui permet normalement d'extraire des données à des fins statistiques. Je ne sais pas ce qu'il y a dans cette application. Je dois vous en citer une troisième : le projet Pilat, qui vise précisément à unifier l'ensemble des applications mobilisées pour le contrôle fiscal. On peut imaginer qu'avec Pilat le module statistique fonctionnera et sera capable de croiser les résultats des contrôles fiscaux et la catégorisation des contribuables, c'est-à-dire les données générales qui leur sont afférentes.

Pour récapituler, nous ne l'avons pas fait et je ne suis pas sûr que l'administration fiscale soit à même de le faire, mais le projet de reconfiguration de ses systèmes d'information devrait permettre de répondre à votre question.

**M. Patrick Lefas.** En 2024, en matière d'impôt sur le revenu, les directions nationales représentaient moins de 2 % des rectifications, mais 19 % des redressements notifiés, 128 millions d'euros sur 662 et 253 dossiers sur 13 808. Cela signifie que les dossiers sont relativement peu nombreux, mais le rendement relativement important. C'est un élément que nous versons au dossier.

**M. Éric Coquerel (LFI-NFP).** Je suis assez étonné que, sur un sujet qui est au centre des discussions au Parlement depuis maintenant plusieurs années, soit le fait que les très hauts revenus payent moins d'impôts que la moyenne, on observe un manque considérable de données. Puisque vous êtes sous serment, peut-être pourrez-vous me répondre sincèrement : ce manque de données tient-il au fait que, depuis des années, il n'y a pas eu de donneurs d'ordres pour les chercher ou à une extrême complexité de la tâche ? Je m'interroge sur les causes de ce manque. Vous n'êtes pas les seuls dans cette situation, c'est même assez systématique. Il y a un décalage entre notre demande et ce que vous êtes capables de nous dire. Je ne mets pas en question votre parole, mais comment analysez-vous cet état de fait ?

**M. Emmanuel Giannesini.** Une réponse est tout à fait connue : depuis la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), il n'y a plus de données consolidées sur le patrimoine des contribuables. À ma connaissance, il n'existe pas de fichier qui permette de récapituler et de croiser de façon relativement simple l'ensemble du patrimoine et des revenus d'un contribuable. L'ISF permettait de le faire mais, aujourd'hui, ce n'est pas possible. Quant à savoir si c'est hors de portée, je veux rester prudent : en collationnant les déclarations annuelles, on peut supposer qu'on finit par avoir une certaine vue de ce que détiennent les personnes mais,

je le répète, avec la fin de l'ISF, il n'y a pas d'éléments consolidés, bien que l'on connaisse le patrimoine immobilier au moyen de l'IFI et les revenus au moyen de l'IR.

Pour des choses très spécifiques, nous avons par exemple constaté que l'administration fiscale ne possédait pas de bibliothèque des pactes Dutreil ; ils ne sont pas numérisés sous des formats types ni conservés en routine, et ne sont donc découverts que lorsqu'on les fait jouer, c'est-à-dire au moment où l'on demande le bénéfice de l'avantage fiscal lié à la transmission, et où les dispositions du pacte sont donc portées à la connaissance de l'administration fiscale. Voilà au moins un élément de réponse.

Sur votre deuxième question, qui porte sur le fait que les institutions ne semblent pas avoir de données à propos d'un sujet qui est au cœur du débat public, j'avoue que je n'ai pas de réponse précise. Vous savez bien que, quand on nous demande une enquête, nous essayons de la faire.

**M. Éric Coquerel (LFI-NFP).** Depuis qu'Éric Lombard a annoncé que des milliers, voire des dizaines de milliers de personnes payent zéro impôt sur le revenu, que je me suis rendu à Bercy, que le président de la commission des finances du Sénat s'y est rendu lui aussi avec le rapporteur général, et que nous avons de nombreuses demandes d'informations, j'ai l'impression qu'il y a subitement des choses qui sortent et qui ne sortaient pas avant. C'est la raison pour laquelle je pose cette question. J'ai l'impression que ces demandes-là n'ont jamais été faites. Elles le sont maintenant par l'Assemblée nationale, et c'est tant mieux.

**M. Patrick Lefas.** Sur ces 13 000 personnes, le fisc a engagé des contrôles pour ceux qui étaient à zéro impôt sur le revenu avec des patrimoines élevés. Cela a donc bien enclenché une politique de contrôle et cela a donc une certaine vertu, même s'il faut évidemment garder une certaine distance vis-à-vis de cette liste car, lorsqu'on examine la situation département par département, on constate tout de même certaines anomalies. En outre, la situation peut être différente d'une année sur l'autre et il faudrait donc l'examiner sur plusieurs années.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Pour ce qui est des pactes Dutreil, il faut distinguer entre le pacte proprement dit et la seconde phase, celle de la mutation. Normalement, tous les actes sont enregistrés, et cela depuis des années : ce n'est pas nouveau. Il est en effet dommage que nous n'ayons pas pu avoir des consolidations. Des droits sont payés, même s'ils sont allégés, et ils donnent même lieu souvent à des demandes de paiement différé et fractionné. L'administration est donc informée et je suis donc un peu étonné qu'elle ne dispose pas de ces renseignements.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** En réalité, du temps de l'ISF, on n'avait pas ces informations, car les biens professionnels étaient exonérés et n'étaient donc pas déclarés. C'était d'ailleurs aussi le cas des assurances vie, qui ne le sont pas davantage lors des transmissions. Il y a donc quand même une défaillance.

Le seul moment où les hauts revenus et les hauts patrimoines apparaissent est celui des successions. À partir de celles-ci, on peut tout à fait, techniquement, reconstituer le patrimoine : quand on connaît le flux des entrées et sorties, on peut évaluer un stock. Or personne, semble-t-il, ne s'est intéressé à cette question, alors que tout cela est déclaré et sera, d'après ce qui nous a été dit, numérisé dans un fichier d'ici deux ans : on pourrait donc parfaitement, par ce biais, disposer d'une évaluation notamment des biens professionnels. Partagez-vous cette idée ?

**M. Guilhem Blondy.** En disant : « bientôt numérisé », vous avez fait la question et la réponse... Vous avez parfaitement raison de souligner que c'est au moment de la succession ou de la donation que l'information est la plus complète car, malgré l'existence de certains régimes très dérogatoires et très favorables, l'assiette est complète et inclut les biens professionnels. C'est donc bien le moment où la photo pourrait être la plus complète.

Cette photo, les notaires l'ont. Les informations transmises, en tout cas celles qui sont traitées par l'administration, sont très agrégées, et c'est la raison pour laquelle on ne disposait pas, par exemple, d'évaluation fiable pour le pacte Dutreil. On espère donc beaucoup du projet IA Enregistrement.

Si on ne veut pas être déçu, il faut peut-être tirer une leçon des projets précédents : cette fonction statistique doit être embarquée dès l'origine dans le projet. En effet, de nombreux projets de la DGFIP sont orientés, et c'est normal, vers la gestion et le contrôle, mais pas forcément vers la conception de la politique fiscale ou le traitement statistique. Il faudra donc s'en assurer dans ce projet, et cela n'a été fait ni par la Cour des comptes ni par le CPO. Toujours est-il que la succession est sans doute le bon moment pour avoir la photo la plus complète et que le projet IA Enregistrement est sans doute une opportunité intéressante. Il faudra s'assurer que le cahier des charges de ce projet réponde bien aussi à cette demande, qui n'est pas la demande primaire des services de gestion ou de contrôle, dont l'objectif n'est pas d'établir des statistiques, mais d'abord de remplir leur mission opérationnelle.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Vous précisez que le nombre des ESFP (examen contradictoire de la situation fiscale personnelle) a nettement diminué – de 22 % – entre 2019 et 2023, malgré une hausse du rendement de ces contrôles. Quel est le profil des personnes ciblées par les ESFP ? Comment expliquer la progression du rendement total de ces contrôles malgré la baisse de leur nombre ? Cette situation ne plaide-t-elle pas pour une augmentation du recours aux ESFP ?

**M. Patrick Lefas.** Nous n'avons pas connaissance des profils précis ciblés par l'administration fiscale dans le cadre de ces examens contradictoires, ce choix relevant de la compétence des services de contrôle fiscal. La doctrine administrative précise que ces examens ont pour objectif de contrôler la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la situation de trésorerie, la situation patrimoniale et les éléments du train de vie du contribuable et des autres membres de son foyer fiscal.

Nous avons réalisé, dans un des rapports qui nous a permis de bâtir le rapport sur l'imposition des revenus, un suivi depuis 2012 de l'évolution du nombre de ces examens contradictoires, sur le fondement des cahiers statistiques de la DGFIP. En 2024 le nombre des ESFP était de 1 838. À notre connaissance, il n'y a pas eu d'études antérieures à 2012.

Deux éléments généraux d'explication peuvent expliquer la progression du montant des droits nets notifiés par la DGFIP à l'issue de ces examens contradictoires, malgré la baisse de leur nombre. Il s'agit, d'une part, du développement du *web scraping* : depuis 2020, l'aspiration des données a permis aux services du contrôle fiscal d'acquérir de nouvelles données explicitant des situations qui ne pouvaient auparavant être éclaircies que par un contrôle sur place, ce qui a pu conduire à faire baisser le nombre d'examens contradictoires. Il s'agit, d'autre part, de la concomitance d'un recul des effectifs affectés au contrôle fiscal et du développement de l'usage de l'intelligence artificielle et des méthodes de *data mining*, qui a pu conduire la DGFIP à privilégier une stratégie d'examens contradictoires moins nombreux mais mieux ciblés et permettant donc des performances accrues en matière de redressements fiscaux. C'est une information que l'on retrouve d'ailleurs dans le PAP (projet annuel de performances) et le RAP (rapport annuel de performances) de la DGFIP, puisqu'il s'agit d'un élément de la performance du contrôle fiscal.

Nous n'avons pas d'opinion sur la pertinence de la hausse du nombre d'examens contradictoires. Nous relevons néanmoins qu'une telle hausse, à moyens humains constants, engendrerait probablement une baisse du nombre des contrôles dans d'autres secteurs, parce que le système fonctionne un peu comme des vases communicants. Tout dépend de la priorité qu'on se donne : c'est un choix de politique fiscale dont il est légitime que le Parlement se soucie.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Le croisement des données en masse semble, selon le rapport de la Cour des comptes, être tout à fait pertinent en matière d'impôt sur le revenu, en particulier en matière de crédit d'impôt et de réduction d'impôt. Pouvez-vous en présenter le principe et les potentiels gains à en tirer ?

Nous venons d'avoir la réponse relative au pourcentage du revenu fiscal de référence que représentent ces crédits et réductions d'impôt en fonction des déciles. La moyenne est de 1,4 %. Mais à l'exception du deuxième décile, où il est de 1 %, ce taux est de 0,7 % ou 0,8 % jusqu'au huitième décile, puis augmente pour passer à 1,3 % au neuvième et 2,3 % au dixième décile, puis 2,4 % au dernier centième et 2 % au dernier millième. Il semble donc que ce ne soient pas les crédits et réductions d'impôts qui offrent des voies d'évacuation massives, parce qu'ils sont tous plafonnés, sauf les dispositifs Malraux et DOM-TOM.

**M. Patrick Lefas.** Le CPO réalise actuellement une étude à ce sujet, à la demande de parlementaires. C'est donc évidemment un sujet que nous allons regarder. L'échéance est fixée à début septembre.

**M. Emmanuel Giannesini.** Les outils de croisement de données sont effectivement assez pertinents pour l'IR : le taux de pertinence du croisement de données ou des listes de *data mining* – c'est-à-dire la proportion des contrôles réalisés sur la base de ce traitement qui débouchent effectivement sur des redressements – est dans ce cas de 65 %, soit des deux tiers. En l'état, l'IR est l'impôt pour lequel le taux de pertinence du *data mining* est le plus élevé, et nous recommandons précisément à la DGFIP de fonder sa stratégie de contrôle et, le cas échéant, de la formaliser, sur ces résultats, évalués dans la durée. Les résultats que je cite sont ceux qui ont été évalués en 2024. Nous pensons que chaque liste de *data mining* ou chaque mode de traitement doit faire l'objet de ce type d'analyse pour en déduire lesquels sont les plus cohérents.

Dans ses principes, cette analyse est, pour l'IR, relativement simple. Elle n'est pas extrêmement élaborée sur le plan algorithmique : il s'agit essentiellement de croisement de données, et donc simplement de la mise en cohérence de deux séries de données.

Dans le cas des crédits d'impôt sur l'IR, on trouve toutes sortes de données. Vient évidemment à l'esprit l'emploi à domicile, qui renvoie aux données de l'Urssaf. Cette analyse très facile et qui se pratique déjà depuis plusieurs années détecte *a priori* tout écart entre la donnée déclarative de l'Urssaf et celle de l'IR. Il est plus difficile de dire si elle donnera lieu à un contrôle. Il existe des seuils d'alerte et les décisions dépendent de la programmation locale. Généralement, ce genre d'anomalie n'est pas traité dans le cadre du contrôle fiscal, mais de l'irrégularité présumée involontaire, c'est-à-dire d'un échange, d'une question de l'administration fiscale, qui donne généralement lieu à une rectification spontanée et immédiate du contribuable. Voilà pour le principe.

Le taux de pertinence est plus faible pour les autres impôts, pour lesquels il est moins évident de rapporter les données.

La DGFIP nous avait signalé l'année dernière qu'elle avait détecté une brusque augmentation des cas de fraudes sur les remboursements et crédits d'impôt, notamment depuis l'instauration du versement dès janvier des deux tiers du montant de l'année précédente. Je ne me rappelle plus exactement la mécanique ni les conclusions opérationnelles qu'elle en a tirées, et qui seraient de toute façon récentes, et je préfère donc ne pas aller au-delà. Toujours est-il que le volume des RIC (réductions et crédits d'impôt) par rapport aux revenus fait partie des critères d'un des traitements algorithmiques du bureau chargé du *data mining*.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Quel regard portez-vous sur l'éventuelle introduction d'une obligation déclarative visant à disposer d'une connaissance plus précise du patrimoine financier et professionnel des contribuables, y compris en l'absence de finalité directement contributive ? Un tel dispositif serait-il de nature à renforcer les capacités de détection et de lutte contre la fraude fiscale ?

Nous avons aussi posé cette question à la direction générale des impôts, qui nous a dit qu'elle avait pour tradition de ne pas demander d'informations qui ne donnent pas lieu au paiement d'un impôt. Rien ne l'interdit, toutefois, et puis on peut changer les traditions.

**M. Emmanuel Giannesini.** Je crois que vous avez voté tout à l'heure un projet de loi de simplification et je ne suis pas sûr que le fait de demander des éléments en plus de la déclaration faite à des fins d'établissement de l'impôt relève de la simplification. La Cour n'a pas pris position explicitement sur le sujet, mais nous demandons fréquemment plus de transparence sur un certain nombre d'informations. Je dirais donc spontanément que l'esprit général de nos rapports ne serait pas forcément opposé à demander plus d'informations. Il faut cependant le faire avec discernement parce que la démarche de simplification des déclarations entreprise depuis une bonne vingtaine d'années apparaît plutôt comme un acquis qu'il ne faut pas fragiliser. Je conviens, en revanche, de la pertinence de l'initiative et, puisque nous demandons souvent davantage d'informations, c'est concevable.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Je ne me souviens pas si l'obligation de saisir sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) l'utilisation des immeubles était une préconisation de la Cour des comptes.

**M. Guilhem Blondy.** Cette déclaration a une finalité fiscale : GMBI est né de la suppression de la taxe d'habitation. Jusque-là, on utilisait l'information issue de la taxe d'habitation pour asseoir d'autres impôts, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe sur les logements vacants ou la taxe d'aménagement.

Il existe quelques limitations à l'imposition d'obligations déclaratives sans finalité fiscale directe, ce qui n'est pas tout à fait le cas pour GMBI.

**M. Alexandre Jehan, conseiller référendaire du Conseil des prélèvements obligatoires.** Sur un plan plus technique, en effet, trois considérations principales peuvent être prises en considération dans l'hypothèse d'un dispositif de déclaration hors déclaration fiscale, à des fins purement statistiques.

Il est d'abord nécessaire d'intégrer dans la réflexion le règlement général sur la protection des données (RGPD), qui impose de préciser l'objectif et les modalités du traitement et de définir la durée de la conservation des données. La conservation à des fins statistiques peut en effet avoir des enjeux en ce domaine. Les données relatives à certains impôts ne sont actuellement conservées que durant quelques années.

Il faut également prévoir les méthodes de collecte et, éventuellement, le système d'information, dans le cas où seuls les services statistiques y auraient accès – aujourd'hui, ce sont plutôt les services du recouvrement et du contrôle.

À cela s'ajoute le principe de conciliation entre l'intérêt public recherché et le respect de la vie privée, principe à la fois conventionnel et constitutionnel. En effet, il relève de la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme a récemment considéré qu'un traitement prévu par la loi italienne qui permettait l'accès à des données bancaires à des fins de contrôle fiscal constituait une violation du principe de droit à la vie privée, en l'absence de garanties procédurales suffisantes pour les protéger d'abus éventuels, notamment parce que le suivi par un juge n'était pas prévu. Une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel relève en outre qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le respect de la vie privée et les autres exigences constitutionnelles. Cette idée, qui revient régulièrement, a pu conduire le juge constitutionnel à censurer des dispositions législatives, notamment la création du registre national des crédits aux particuliers, dont on a considéré que l'objectif n'était pas suffisant par rapport au respect de la vie privée.

Il s'agit donc d'un cadre juridique développé et assez contraignant, qui a pu aussi conduire, même lorsqu'il y avait des demandes à des fins fiscales, à réduire le champ de certaines dispositions récentes. C'est le cas pour le *data mining*.

Il faut aussi citer l'enjeu de l'acceptabilité. Il a été question de la loi Essoc. La DGFIP a fait des efforts pour parvenir à une déclaration simple et claire. Le baromètre des prélèvements obligatoires établi par le CPO en 2025 montre que la déclaration est beaucoup plus simple en France que dans d'autres pays. Tout cela contribue à l'acceptabilité.

Le second point est plus pratique. Dans le cas où les bases ne seraient consultables qu'à des fins purement statistiques, et où seuls les services statistiques y auraient accès, à l'exclusion des services de contrôle fiscal, pour des raisons liées au RGPD, il ne pourrait y avoir, par définition, de contrôle des données fournies, d'autant plus qu'il n'y aurait pas véritablement matière à contrôle, faute d'impôt dû. La déclaration serait difficile à reconstruire, à moins de définir les modalités du contrôle que pourrait exercer un service statistique.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ne pourrait-on pas contourner l'obstacle juridique en justifiant le recueil de données non par la volonté de lever immédiatement l'impôt mais par celle de suivre l'évolution du patrimoine en vue de la succession future ou d'une donation ? Une autre voie serait possible : demander aux entreprises de déclarer qui possède quoi, quitte à passer par le truchement de la Banque de France. Cela éviterait de faire peser une obligation déclarative sur les particuliers. L'essentiel des dividendes versés étant déclarés par les banques, celles-ci disposent des informations.

**M. Patrick Lefas.** La recherche d'informations qui ne sont pas susceptibles d'être mobilisées à brève échéance soulève une difficulté au regard du droit de propriété. Faire des entreprises des tiers déclarants me semble une construction un peu baroque. La priorité est plutôt de fiabiliser l'IFI : les vérifications menées doivent permettre de s'assurer de la valeur des biens immobiliers à partir de leur valeur d'origine, à la suite d'une acquisition ou d'un transfert dans le patrimoine de la personne. Les conditions de déclaration doivent aussi conduire à améliorer le rendement de l'IFI. S'agissant de la politique de contrôle fiscal, la DGFIP souhaite mettre l'accent sur l'accroissement du nombre de vérifications systématiques de la

valorisation des biens immobiliers, notamment des résidences principales et secondaires, pour que l'assiette soit fiable.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Ces biens supportent un impôt, qui est la taxe foncière, et l'objet de ces vérifications est d'asseoir l'assiette de la taxe foncière. L'IFI est tout à fait secondaire puisqu'il ne rapporte que 4 milliards : par rapport à l'IR, c'est, comme on dit chez moi, des caramels mous.

**M. Éric Coquerel (LFI-NFP).** Les derniers rapports du CPO évoquent explicitement des schémas d'optimisation fiscale et des failles dans la fiscalité du capital qui contribuent à réduire la participation des plus riches au financement de nos services publics. Il n'est pas établi, dites-vous, que plus on est riche, plus on fraude. Mais plus on est riche, plus il est facile, me semble-t-il, de contourner légalement l'impôt. Et on pourrait presque dire, je crois, que plus on est riche, plus il est facile de beaucoup frauder – j'intègre à la fraude toute l'optimisation grise, qui peut tomber d'un côté ou de l'autre selon le moment. Quels sont les principaux mécanismes d'optimisation utilisés par les contribuables les plus riches ? Peut-on estimer le manque à gagner lié à ces pratiques ? J'ai cru comprendre que vous aviez répondu par la négative. Pourquoi ces contribuables peuvent-ils encore recourir à des dispositifs bien identifiés ? Que faudrait-il faire pour prévenir ces comportements ?

**M. Patrick Lefas.** Les pratiques que vous mettez en avant de la part des contribuables disposant des plus hauts revenus relèvent avant tout de l'optimisation. Nous avons été amenés à identifier les mécanismes qui revenaient le plus fréquemment, tels que la redénomination des salaires en dividendes, les entrepreneurs dirigeants étant moins taxés sur ces derniers, la rétention des dividendes au sein des holdings qui prennent en charge une partie du train de vie de leurs dirigeants, l'amortissement du bâti pour des biens qui font l'objet d'une location occasionnelle, le placement de plus-values de cessions de titres en reports d'imposition dans le cadre du mécanisme d'apport-cession, auxquels s'ajoutent, bien sûr, le pacte Dutreil, le démembrement de propriété, l'assurance vie et l'effacement des plus-values latentes dans le cadre du PER (plan d'épargne retraite) et de l'apport-cession, notamment.

Ce bloc de pratiques d'optimisation nous a conduits à affirmer, dans notre rapport sur l'imposition du patrimoine, que d'autres voies étaient possibles. Ce sont là des arbitrages politiques. Nous avons évoqué la nécessité de travailler sur les holdings, de revoir le pacte Dutreil de manière plus approfondie que cela n'a été le cas jusqu'à présent, d'instituer, éventuellement, une imposition différentielle sur les très hauts patrimoines et de traiter des droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Les économies réalisées grâce à la révision des dérogations à l'imposition des successions permettraient de financer la baisse du barème. L'acceptabilité des droits de succession constitue, on le sait, un enjeu. Certaines déclarations politiques évoquent un « impôt sur la mort ». Cet impôt a une réelle vertu, mais à la condition que l'on travaille sur son acceptabilité. Nous avons ouvert une série de pistes à ce sujet.

**M. Éric Coquerel (LFI-NFP).** Le gouvernement a communiqué il y a quelque temps sur le bilan de la lutte contre la fraude. On constate que le montant des pénalités notifiées augmente marginalement et que les montants encaissés stagnent. Ces résultats ont été quelque

peu camouflés par la présentation d'un montant qui intégrait les crédits d'impôts et les taxes non remboursés, ce qui constitue, à ma connaissance, un choix assez inédit. Pensez-vous qu'il faille changer les priorités du contrôle fiscal ? Selon vous, les moyens de l'administration fiscale sont-ils suffisants pour lutter contre les montages complexes ? Diriez-vous que le contrôle fiscal cible suffisamment les grandes fortunes ?

Par ailleurs, d'après les informations dont je dispose, Bercy emploie encore des mécanismes assez antédiluviens dans le domaine du numérique et de l'intelligence artificielle (IA). Quel est votre avis à ce sujet ? Et dans quelle mesure sommes-nous souverains en ce domaine ? N'utilise-t-on pas trop de licences américaines s'agissant des algorithmes, des logiciels, du cloud et, plus largement, des outils numériques utilisés ?

**M. Patrick Lefas.** La problématique de la souveraineté numérique a été traitée par la première chambre de la Cour. Le CPO n'a pas travaillé sur cet aspect des choses. Je pense qu'il y a un gisement important en cette matière. Quant à la question de savoir si les algorithmes pourraient influencer le contrôle fiscal, je répondrai qu'il faut déjà s'appropriier ces outils. Jusqu'à présent, on utilise le *web scraping* et des progrès spectaculaires ont été accomplis depuis quatre ou cinq ans en matière de *data mining*. Cela fait d'ailleurs réagir les contribuables, ce qui signifie que cela a un certain effet.

**M. Emmanuel Giannesini.** Les résultats dont vous faites état en matière de lutte contre la fraude rejoignent les constats que nous avons dressés dans notre rapport : nous observons qu'ils sont, globalement, stagnants, en tout cas, qu'ils progressent peu, et pas en proportion des recettes fiscales.

J'ai indiqué tout à l'heure que nous étions quelque peu circonspects concernant la ligne relative aux crédits d'impôts non remboursés. Comme vous pouvez le constater, nous avons isolé cette ligne dans notre rapport afin d'éviter qu'elle ne soit agglomérée aux autres. Pour le dire franchement, je partage votre avis : cela ne répond pas tout à fait à la même logique. Il est très bien de ne pas payer si on a détecté des problèmes mais cela ne relève pas exactement de la lutte contre la fraude, me semble-t-il.

Quant aux priorités du contrôle fiscal, nous avons recommandé, dans notre rapport de novembre 2023 sur la détection de la fraude fiscale, que la DGFIP formalise une stratégie en la matière. Nous avons eu l'immodestie de penser que ce n'est pas là une formule de style. La stratégie de la DGFIP est en effet relativement secrète ; la DGFIP fait le choix de peu en parler, de peu discuter de ses motifs. Il nous semble à l'inverse que des choix structurants doivent être faits. Nous ne soutenons pas forcément le contrôle aléatoire, pour des raisons d'efficacité, mais nous pensons tout de même que la question doit être posée, ne serait-ce que pour tendre vers l'égalité de probabilité d'être contrôlé, bien que le principe, en tant que tel, n'existe pas : nous n'avons pas du tout la même probabilité d'être contrôlé selon notre situation. À nos yeux, ces questions méritent d'être débattues publiquement.

L'administration recourt à plusieurs dizaines, pour ne pas dire centaines, de traitements algorithmiques. Il est indispensable de déterminer ceux qui sont efficaces et ceux qui ne le sont pas. Cela nous paraît être un des piliers de cette future stratégie dont nous pensons qu'elle mériterait d'être, dans une certaine mesure, publique. Je simplifie beaucoup, mais la DGFIP pourrait dire qu'elle souhaite consacrer tels pourcentages de ses ressources à tels types de contrôle, et en indiquer les raisons. Il y a un objectif que la DGFIP évoque assez peu mais qui est tout de même présent, notamment dans la programmation locale, c'est ce qu'elle appelle la couverture du tissu local. Devant l'égal, ou plutôt l'inégale, probabilité d'être contrôlé, la DGFIP souhaite quand même ne pas laisser trop d'angles morts. À cet égard, la question des petites fraudes est assez redoutable. Elles paraissent faibles vu d'en haut, c'est-à-dire du point de vue de l'administration fiscale, mais dissimuler 10 000 euros de revenus n'est sans doute pas du tout anodin aux yeux des personnes présentes dans cette salle. La question de la sanction adaptée à ces cas peut se poser.

Je ne réponds pas directement à votre question, j'en suis conscient. En tout cas, les priorités mériteraient d'être formalisées et discutées. Pour être un peu caricatural, si l'on poussait jusqu'au bout la stratégie du rendement, qui est très clairement assumée par la DGFIP, on se contenterait de contrôler les entreprises multinationales. Si l'on demandait à l'ensemble des quelque 10 000 agents affectés au contrôle fiscal de procéder au contrôle des prix de transfert des grandes multinationales, plusieurs milliards supplémentaires entreraient probablement dans les caisses de l'État. Mais, ce faisant, on perdrait toute la couverture du tissu fiscal, et peut-être même susciterait-on des cas de fraude beaucoup plus massifs, parce qu'on saurait que tel impôt n'est pas ou peu contrôlé.

En ce qui concerne les traitements à partir de l'IA, dans la limite de ce que nous avons pu voir, ils restent opérés au moyen d'outils souverains. Les données sont également conservées sur le cloud souverain. C'est d'ailleurs pourquoi il coûte cher et que sa maintenance n'est pas toujours simple à assurer.

Nous n'avons pas encore contrôlé tous les chantiers. La question des systèmes d'information au sein de la DGFIP est un sujet en soi. On a vu les grandes difficultés rencontrées par GMBI – auquel nous avons consacré un rapport – comme par la facturation électronique, qui a été sans cesse repoussée. Par ailleurs, j'ai évoqué tout à l'heure la question du bouclage des applications en silo du contrôle fiscal ; ce projet accuse deux ans de retard et des dérives de coûts.

À notre connaissance, dans la limite de ce que nous avons vu, pour le moment, la question de la souveraineté est traitée. Il n'y a pas, aujourd'hui, de traitement algorithmique ni de conservation de données par des outils qui ne seraient pas complètement contrôlés par l'administration fiscale. Je parle dans la limite de ce que je sais.

**M. Charles de Courson, rapporteur.** Vous êtes-vous penchés sur la dimension territoriale des contrôles ? Dans l'heureux temps où j'étais à la Cour des comptes, on m'avait expliqué que les revenus les plus élevés étaient beaucoup plus contrôlés dans des départements où il y a peu de matière fiscale, la Haute-Loire, la Creuse ou le Lot, par exemple, que dans des

zones comme l'ouest ou le sud de Paris, où résident un grand nombre de personnes à contrôler. Autrement dit, les moyens du contrôle fiscal n'étaient pas proportionnels à la masse contrôlable, du moins pour les hauts revenus. Avez-vous constaté cela ?

**M. Emmanuel Giannesini.** Nous n'avons pas établi de statistiques ni d'analyse des résultats sur une base territoriale : je ne veux donc pas prendre le risque de vous dire quelque chose de faux. En revanche, il faut intégrer trois éléments. D'abord, le contrôle sur pièces s'est largement développé, et celui-ci est en grande partie dématérialisé et assuré par des plateformes ou des pôles nationaux. La notion de contrôle territorial n'est plus la même qu'il y a trente ans. Les PNCD (pôles nationaux de contrôle à distance), qui sont, me semble-t-il, au nombre de cinq, peuvent effectuer des contrôles pour le compte de directions locales. Autrement dit, le contrôle peut venir d'une programmation locale et être effectué par un pôle national.

Ensuite, les PCRP (pôles de contrôle revenus-patrimoine) permettent de croiser ces deux dimensions alors qu'il y a une vingtaine d'années, elles étaient vues en silos. Ces pôles sont présents dans chaque direction régionale, ce qui permet, au moins à cette échelle, de sortir de la logique strictement départementale.

Enfin, depuis environ vingt-cinq ans, la DGFIP a perdu énormément d'effectifs et les a en grande partie reconfigurés, notamment au niveau local. Nous avons d'ailleurs rendu un rapport qui portait sur le nouveau réseau de proximité et sur le schéma d'implantation de la DGFIP, qui a énormément évolué.

Ce que vous évoquez me paraît très typique de la DGFIP d'il y a vingt-cinq ans, avec, probablement, une surprésence d'agents dans des territoires pas forcément très peuplés. Je serai plus prudent aujourd'hui : il est probable que la répartition des effectifs est un peu plus équilibrée.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** En vous écoutant, j'ai le sentiment d'un « deux poids, deux mesures » : nous avons une bonne connaissance du patrimoine immobilier, générateur de flux fiscaux, et l'on n'a pas beaucoup de complexes à mettre à plat cette question grâce à l'IFI, aux déclarations faites au titre de l'occupation des biens, aux commissions fiscales, au cadastre, etc. Dans le cadre des commissions fiscales communales, on va jusqu'à vérifier le nombre de pièces et à procéder à des reclassements. En revanche, tout un autre pan du patrimoine est moins visible, des assurances vie aux œuvres d'art. Selon vous, un travail doit-il être mené sur cette question ? Si l'on cherche un but fiscal, on pourrait estimer essentiel d'avoir une certaine visibilité sur les transmissions, par exemple. J'entends qu'il faille préserver les droits individuels, la vie privée, mais quand il s'agit des détenteurs de biens immobiliers, ces principes ne sont pas vraiment respectés.

**M. Guilhem Blondy.** Le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (Ficovie) peut constituer un exemple intéressant, car il repose sur une obligation déclarative, qui pèse sur les assureurs, et il répond bien à un objectif d'intérêt général, en l'occurrence la

stabilité financière ; mais il n'a pas de finalité fiscale. Ce modèle pourrait éventuellement être répliqué dans certains domaines.

On a connu une forte évolution concernant les comptes bancaires à l'étranger, grâce à l'échange automatisé d'informations. Depuis que ce dernier a été institué, les fonds placés sur les comptes courants offshore ont diminué, selon les études, de 12 % à 35 %. Il peut y avoir un intérêt à créer le type de registre que vous évoquez, sur des sujets bien définis, mais il faut identifier ces sujets et déterminer la finalité d'intérêt général à laquelle ce type de fichier répond : est-elle fiscale, liée à la stabilité financière, statistique ou correspond-elle à un autre objectif de politique publique ?

Les cryptoactifs, qui sont train d'être réglementés, constituent typiquement un domaine dans lequel de premiers pas ont été faits et où d'autres avancées pourraient avoir lieu, par l'imposition d'obligations plus fortes. La difficulté en la matière tient à l'autohébergement. En effet, on n'est pas obligé d'avoir recours à une plateforme : on peut être soi-même le porteur de cryptoactifs, sans intervention d'un tiers. À l'heure actuelle, les obligations déclaratives portent essentiellement sur les plateformes. Elles devront peut-être aussi peser sur les particuliers, mais cela met en jeu des questions complexes telles que le respect de la vie privée.

La réponse de principe à votre question est oui. Toutefois, l'immobilier est un gros morceau assez homogène, mais les autres composantes du patrimoine peuvent être disparates. Certaines, importantes aussi, sont déjà traitées, comme l'assurance vie. Il faut traiter les autres blocs, mais de façon proportionnée, c'est le sens des *caveat* juridiques évoqués tout à l'heure.

**M. Patrick Lefas.** Pour chacun de ces différents types d'actifs, il y a des traitements fiscaux différenciés, qu'il s'agisse des œuvres d'art, de la forêt, du Malraux dans les quartiers historiques, etc. Il existe donc une palette considérable d'exceptions, de déductions, d'abattements. S'intéresser à ces gisements patrimoniaux soulève inévitablement la question du but recherché. S'il s'agit de remettre en cause ces avantages, s'agissant par exemple des œuvres d'art, certains invoqueront immédiatement la place de Paris sur le marché de l'art, ce sera sans fin. Il en va ici comme des niches fiscales : dans chacune, il y a un chien de garde.

**M. le président Jean-Paul Mattei.** Je vous remercie pour ces échanges.

*La séance s'achève à vingt heures dix.*

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* – M. Charles de Courson, M. Éric Coquerel, M. Jean-Paul Mattei.