

N° 3072

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur les **moyens de la direction générale des finances publiques**
consacrés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales,*

ET PRÉSENTÉ PAR

MME MATHILDE FELD,
rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

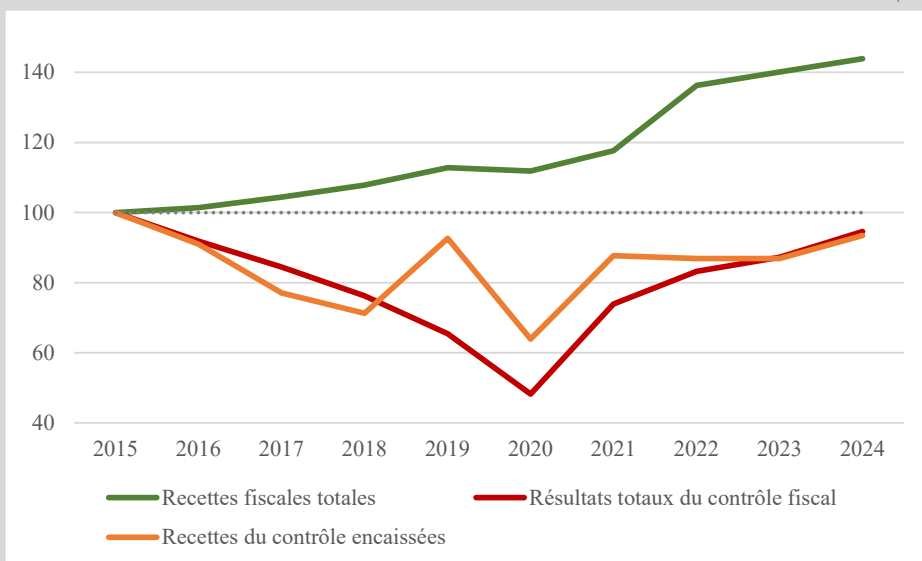
	Pages
DONNÉES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE	7
INTRODUCTION	9
I. ENTRE 2015 ET 2025, LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE SE SONT CONSIDÉRABLEMENT DÉGRADÉS DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DES EFFECTIFS DE LA DGFIP	11
A. MALGRÉ DES RECETTES FISCALES EN HAUSSE DE PRÈS DE 45 %, LES RÉSULTATS DES CONTRÔLES SONT PLUS FAIBLES EN 2024 QU'EN 2015	11
1. Un effondrement des résultats du contrôle fiscal constaté par la Cour des comptes	11
2. Une réponse de la DGFIP aux constats de la Cour qui ne permet pas de remettre en cause le constat d'une dégradation du contrôle fiscal	12
B. UNE BAISSÉ DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL QUI INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE COUPE MASSIVE DANS LES EFFECTIFS DE LA DGFIP	14
1. Une baisse de près de 20 % des effectifs de la DGFIP consacrés au contrôle fiscal depuis 2015	14
2. 42 emplois créés depuis fin 2022 sur 1 500 annoncés : une baisse des moyens qui n'a pas été remise en cause par les redéploiements annoncés par le plan de lutte contre la fraude de 2023	16
II. DES SERVICES DE CONTRÔLE FRAGILISÉS QUI NE PARVIENNENT PLUS À COUVRIR UN TISSU FISCAL EN CROISSANCE CONSTANTE	19
A. UNE FRAUDE DE MOINS EN MOINS BIEN DÉTECTÉE ET DE MOINS EN MOINS SANCTIONNÉE DU FAIT DE LA DISPARITION DES CONTRÔLES APPROFONDIS	19
1. Entre un tiers et la moitié des contrôles fiscaux approfondis ont disparu en 10 ans du fait de la baisse des moyens humains de la DGFIP	19

2. Une baisse de la fraude détectée par les contrôles sur place et des pénalités prononcées qui fragilisent la portée dissuasive du contrôle fiscal	22
a. Une fraude logiquement moins détectée du fait de la baisse du nombre de contrôles approfondis.....	22
b. Une importation inachevée du modèle anglo-saxon du contrôle fiscal : des pénalités moins fréquentes qui interrogent sur le caractère encore dissuasif de la lutte contre la fraude	23
B. DES BAISSSES DE MOYENS HUMAINS AUX EFFETS CONSIDÉRABLES SUR DES FONCTIONS ESSENTIELLES DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE	25
1. Un calendrier d'évaluation de la fraude et de l'évasion fiscales constamment décalé du fait d'un service statistique aux moyens réduits	25
2. Une attractivité insuffisante pour maintenir les compétences dans les services de lutte contre le haut du spectre : l'exemple de la DVNI.....	26
III. UNE PRIORISATION HÂTIVE DU RECOURS AU <i>DATAMINING</i> POUR ABSORBER LES BAISSSES D'EFFECTIFS, SANS RÉSOUDRE LA DETTE TECHNIQUE CONSIDÉRABLE DE LA DGFIP	27
A. LA COLLECTE D'INFORMATION À LA DGFIP PÂTIT D'UN SOUS-INVESTISSEMENT MASSIF DANS L'INFORMATIQUE ET DE L'ÉCHEC MASSIF DE CERTAINS PROJETS EXTERNALISÉS.....	27
B. UNE SYSTÉMATISATION HÂTIVE DU RECOURS AU <i>DATAMINING</i> , AU-DELÀ DE LA CIBLE DE 50 % FIXÉE INITIALEMENT, QUI RÉVÈLE UNE STRATÉGIE PRIVILÉGIANT DES OBJECTIFS DE COURT TERME.....	30
C. DES OBJECTIFS DE RENDEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE SURESTIMÉS, QUI JUSTIFIENT DES RÉDUCTIONS ABUSIVES DES MOYENS HUMAINS DE LA DGFIP	31
1. Des résultats cinq fois inférieurs à la programmation humaine, peu efficaces pour certains impôts, qui confirment la nécessité du maintien des contrôles à l'initiative des agents.....	31
2. Des objectifs de rendement peu réalistes, immédiatement utilisés pour justifier une rationalisation des services	34
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	39

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DU RENDEMENT DU CONTRÔLE FISCAL AU REGARD DES RECETTES FISCALES TOTALES (2015-2024)

(en base 100)

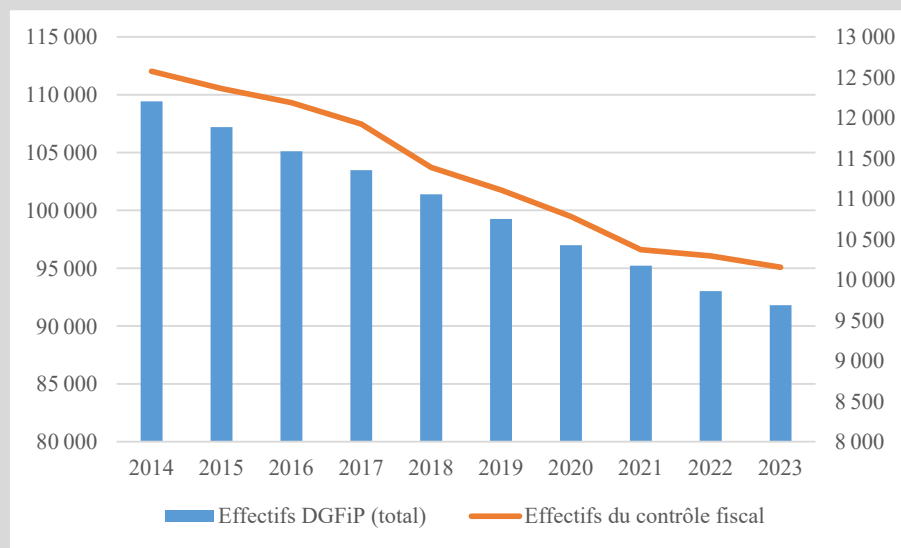


Lecture : Par rapport à la base 100, qui représente le niveau de 2015, les recettes fiscales totales dépassent 140 en 2024 (+ 44 %). Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal baissent à 94,6 (– 5,4 %), et les recettes encaissées à 93 (– 6,6 %). Les résultats du contrôle fiscal ne suivent pas la croissance du tissu fiscal.

Source : commission des finances d'après les cahiers statistiques de la DGFIP 2015-2025.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP ET DU CONTRÔLE FISCAL (2014-2023)

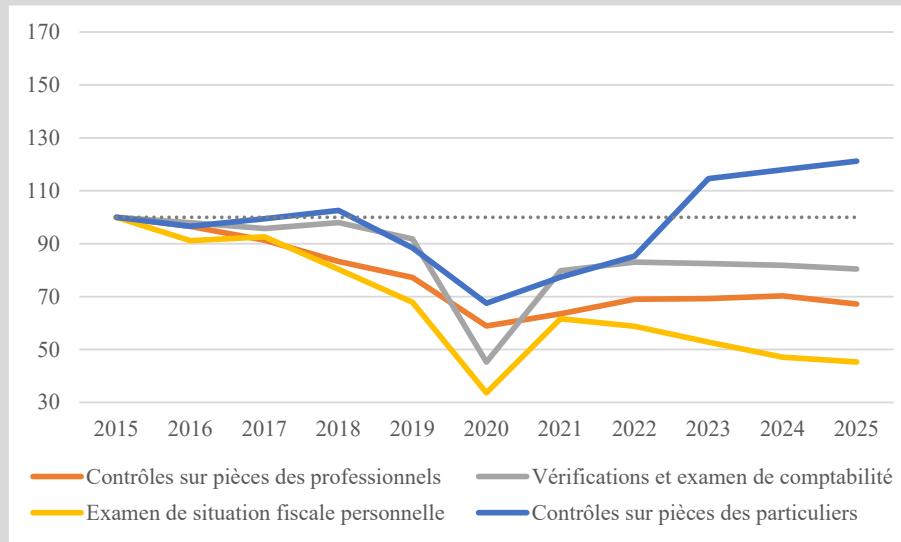
(en ETP)



Source : commission des finances d'après les informations de la DGFIP.

ÉVOLUTION DU NOMBRES DE CONTRÔLES FISCAUX (2015-2025)

(en base 100)



Source : commission des finances d'après les cahiers statistiques de la DGFIP, 2015-2025.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Recommandation n° 1 : Confier à la Cour des comptes la réalisation d'une évaluation systématique et indépendante des plans de lutte contre la fraude aux finances publiques, présentée au Parlement, afin d'éviter la multiplication d'effets d'annonce dans le débat public.

Recommandation n° 2 : Créer 2 000 emplois supplémentaires chargés du contrôle fiscal d'ici 2029, afin de ramener le nombre de contrôles fiscaux externes au niveau du début des années 2010.

Recommandation n° 3 : Revenir sur les coupes massives dans les effectifs de la DGFIP en définissant, en concertation avec les syndicats, une cible d'effectifs permettant à la direction de remplir pleinement toutes ses missions (collecte de l'impôt, gestion des bases fiscales, accompagnement des collectivités...).

Recommandation n° 4 : En s'appuyant sur les critères définis par la jurisprudence administrative, revenir à une analyse plus large de l'intentionnalité pour l'application des pénalités exclusives de bonne foi, afin de maintenir l'effet dissuasif du contrôle fiscal en cas de fraudes graves.

Recommandation n° 5 : Allouer les moyens nécessaires au service statistique de la DGFIP pour permettre une évaluation complète de l'écart fiscal en France, impôt par impôt, d'ici 2028, à l'instar de la plupart des grands pays de l'OCDE.

Recommandation n° 6 : Remettre en place des contrôles aléatoires permettant à la DGFIP de recueillir l'information nécessaire à l'estimation de l'écart fiscal et de créer un effet dissuasif auprès des fraudeurs.

Recommandation n° 7 : Doubler les moyens alloués à la résorption de la dette informatique de la DGFIP de façon à atteindre un taux de conformité des outils informatiques aux besoins des agents de 90 % d'ici 2030.

Recommandation n° 8 : Créer un véritable service de développement des outils numériques de la DGFIP, doté des moyens nécessaires pour écarter toute externalisation dans la conduite des projets informatiques.

Recommandation n° 9 : Plafonner à 50 % de contrôles programmés par intelligence artificielle, tel que défini par le cadre d'objectif et de moyens 2023-2027, et élaborer une doctrine de programmation des contrôles, en dialogue avec les agents des services de contrôle de la DGFIP, qui détermine un équilibre entre programmation d'origine humaine et programmation issue du croisement de données.

Recommandation n° 10 : Imposer, avant toute réorganisation des services justifiée par des gains d'efficience, une évaluation préalable de la réalité des gains constatés, en concertation avec les personnels concernés.

INTRODUCTION

Alors que la Cour des comptes a achevé en décembre 2025 un cycle de travaux de trois ans sur la situation des services de la direction générale des finances publiques (DGFîP), un constat s'impose : malgré dix ans de communication constante sur les multiples plans et textes de lutte contre la fraude initiés par le gouvernement, l'efficacité du contrôle fiscal s'est considérablement dégradée au cours de la dernière décennie.

Entre 2015 et 2024, les recettes fiscales recouvrées par la DGFîP ont progressé de 44 %. Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal n'ont pas suivi : de 21,2 milliards d'euros en 2015, ils sont revenus à 20,1 milliards en 2024, soit un recul de 5,4 % en euros courants et de l'ordre de 20 % une fois corrigé de l'inflation. Le contrôle décroche à mesure que l'assiette progresse.

Ce décrochage n'a rien d'une fatalité : il procède d'un choix assumé. Depuis 2008, la DGFîP a été le premier réservoir de suppressions d'emplois de l'État, perdant plus du quart de ses effectifs en une quinzaine d'années. Les services de contrôle y ont contribué plus durement encore, avec une baisse de près de 20 % sur la seule période 2015-2024. Cette dégradation des moyens n'a pas été remise en cause par la promesse non tenue de 1 500 redéploiements sur la période 2023-2027, qui revenait à reconnaître la situation dramatique des services de contrôle. Ces coupes ont affecté l'ensemble de la chaîne de la lutte contre la fraude fiscale – détection, programmation, instruction, recouvrement – dont chaque maillon suppose une présence humaine, dans les services comme sur le terrain.

Pour répondre à cette érosion imposée, la direction a massivement parié sur le recours au croisement de données de masse et l'intelligence artificielle qui devaient absorber la baisse des effectifs sans altérer la qualité du contrôle. Inefficace contre les fraudes complexes, le croisement de données a pu accompagner le traitement à large échelle d'irrégularités plus facilement identifiables. Il n'a en revanche pas pallié l'effondrement du nombre de contrôles approfondis, nécessaires pour lutter contre les fraudes graves. Pour les particuliers, leur nombre a baissé de moitié, et de près de 40 % pour les entreprises, alors que le nombre de contribuables à contrôler explosait sur la même période. Conséquence dramatique de ce sous-investissement chronique : les contrôles sur place, qui représentaient plus de 70 % du rendement du contrôle fiscal en 2015, ont vu leurs résultats baisser de 12,1 milliards d'euros à 9,7 milliards en 10 ans (– 19,4 %). Le constat est clair : le croisement de données déclaratives ne remplace pas les perquisitions fiscales et les vérifications de comptabilité sur place, essentielles pour aller chercher les informations que les fraudeurs veulent cacher à l'administration.

De la même façon, comme le relève la Cour des comptes « *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.* » ⁽¹⁾. Le montant global des pénalités prononcées a ainsi baissé de 44 % en 10 ans, notamment du fait de la baisse des moyens humains, indispensables pour qualifier l'élément d'intentionnalité de la fraude, de la focalisation des services sur des dossiers plus simples, moins coûteux en temps et en ressources mais aux pénalités générées plus faibles, et d'une priorisation de la résolution amiable s'appuyant, notamment, sur le recours aux règlements d'ensemble.

Face au constat répété des résultats insatisfaisants de la politique de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales adoptée depuis 10 ans, la commission des finances se devait de se saisir des travaux réalisés par les administrations pour établir un bilan de la situation. Le contrôle fiscal est l'une des politiques publiques dans laquelle l'investissement est le plus rentable : une dizaine de vérificateurs au sein de la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) dégagent de l'ordre de 100 millions d'euros de droits rappelés par an. Dès lors, la réduction massive des moyens et de la capacité d'initiative d'agents formés et connaissant la réalité économique de la fraude dans leur territoire qui est intervenue au cours de la dernière décennie a été un contresens budgétaire. Elle a été également une faute politique, créant les conditions d'une impunité pour les fraudes les plus graves et les plus attentatoires à notre pacte social.

(1) *La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025, Cour des comptes, p. 15.*

I. ENTRE 2015 ET 2025, LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE SE SONT CONSIDÉRABLEMENT DÉGRADÉS DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DES EFFECTIFS DE LA DGFIP

A. MALGRÉ DES RECETTES FISCALES EN HAUSSE DE PRÈS DE 45 %, LES RÉSULTATS DES CONTRÔLES SONT PLUS FAIBLES EN 2024 QU'EN 2015

1. Un effondrement des résultats du contrôle fiscal constaté par la Cour des comptes

Entre 2015 et 2024, **les recettes fiscales recouvrées** par la direction générale des finances publiques (DGFIP) **ont progressé de 44 % en euros courants** ⁽¹⁾. Cette hausse résulte de la dynamique des impôts et du transfert à la DGFIP de plusieurs impositions auparavant recouvrées par d'autres administrations, notamment les douanes. Dans le même temps :

– **Les résultats totaux du contrôle fiscal**, soit l'ensemble des droits et des pénalités mis en recouvrement et des taxes et crédits d'impôt non remboursés, **sont passés de 21,2 milliards d'euros en 2015 à 20,1 milliards en 2024 (– 5,4 %)**, puis 20,7 milliards d'euros en 2025 (– 2,4 % par rapport à 2015) ;

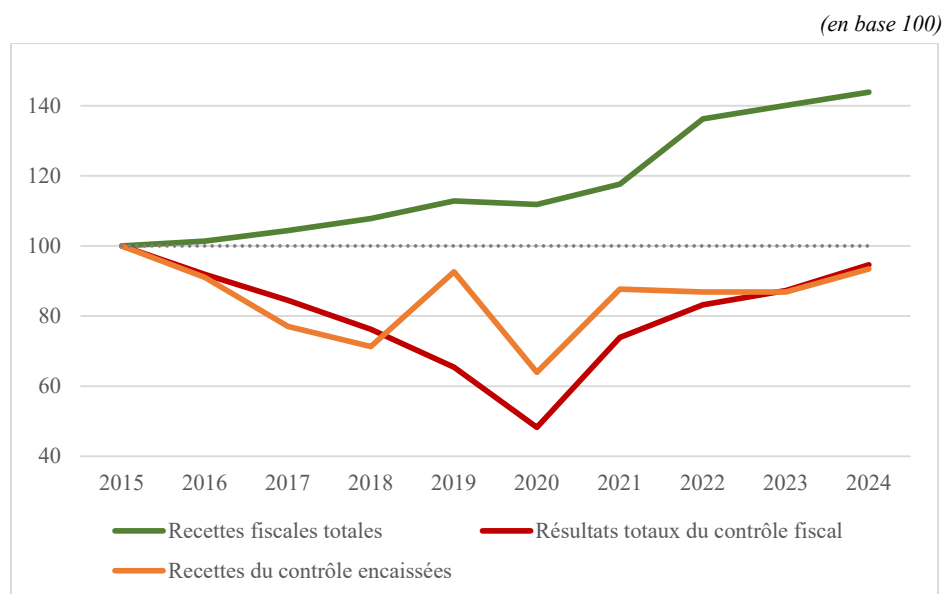
– **Les recettes effectivement recouvrées au titre du contrôle fiscal** ⁽²⁾ ont baissé de 6,6 %, passant de 12,2 milliards d'euros en 2015 à 11,4 milliards en 2024 et 2025.

Dans son rapport de décembre 2025, la Cour des comptes constate par conséquent une baisse relative des résultats du contrôle fiscal : 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, en contradiction avec les scénarios optimistes fondés sur le développement du croisement de données et le renforcement de la coopération internationale en matière de transfert d'informations.

(1) Comme le relève la Cour des comptes, l'inflexion entre 2021 et 2022 visible dans le graphique ci-dessous 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 cokes (TICC), la TVA à l'importation, le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et le droit de passeport.

(2) L'écart entre les montants mis en recouvrement et encaissés résulte de différents facteurs divers comme la mise en liquidation, parfois intentionnelle, des sociétés sanctionnées, les réclamations suspensives de paiement ou les transactions et remises gracieuses obtenues par les contribuables après mise en recouvrement. Les montants mis en recouvrement et encaissés peuvent correspondre à des fraudes, intentionnelles, à des erreurs et omissions, involontaires, et à des interprétations différentes de la législation fiscale entre les contribuables et l'administration.

ÉVOLUTION DU RENDEMENT DU CONTRÔLE FISCAL AU REGARD DES RECETTES FISCALES TOTALES (2015-2024)



Lecture : Par rapport à la base 100, qui représente le niveau de 2015, les recettes fiscales totales dépassent 140 en 2024 (+ 44 %). Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal baissent à 94,6 (– 5,4 %), et les recettes encaissées à 93 (– 6,6 %). Les résultats du contrôle fiscal ne suivent pas la croissance du tissu fiscal.

Source : Commission des finances d'après les cahiers statistiques de la DGFIP 2015-2025.

2. Une réponse de la DGFIP aux constats de la Cour qui ne permet pas de remettre en cause le constat d'une dégradation du contrôle fiscal

La **disjonction entre les courbes des recettes fiscales et du contrôle fiscal** constatée par la Cour des comptes a été **contestée par la DGFIP** pour deux motifs :

– En premier lieu, un **changement de méthode dans la détermination des résultats du contrôle fiscal a eu lieu en 2019**. Les résultats étaient auparavant composés des montants notifiés aux contribuables, puis, après 2019, des montants mis en recouvrement après avis des commissions consultatives rendues en cours de procédure amiable. Or, entre ces deux étapes, les commissions consultatives, les recours et la procédure amiable réduisent une partie des sommes. **Toutefois, comme le relève la Cour, « Ce changement de méthode a pour effet de reporter plus de 2 milliards d'euros 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 sur une longue période ».**

– En second lieu, la DGFIP souligne que la période 2015-2019 a été marquée par les résultats exceptionnels générés **par l'action du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**. En excluant l'effet du STDR, les résultats du contrôle fiscal sont passés de 18,5 milliards d'euros en 2015 à 20 milliards en 2024 (+ 8,1 %) et les recouvrements de 9,6 milliards d'euros en 2015 à 11,4 milliards en 2024 (+ 18,8 %). Sur la même période, l'inflation cumulée s'élève à 19,7 %. **Par conséquent, l'exclusion du STDR, largement discutable sur le fond ⁽¹⁾, ne remet pas en cause le constat de la Cour.** Entre 2015 et 2024, après retraitement des effets de l'inflation, les résultats du contrôle fiscal ont baissé en termes réels alors que les recettes fiscales augmentaient substantiellement.

Outre ces critiques sur la méthode, **la DGFIP conteste que l'évolution des résultats du contrôle fiscal doive suivre la même progression que l'ensemble des recettes fiscales encaissées sur la même période.** Elle avance notamment l'effet dissuasif de la lutte contre la fraude et le renforcement de l'accompagnement fiscal des entreprises et des particuliers, avec la loi ESSOC de 2018 qui assurerait une meilleure conformité spontanée à la norme fiscale.

La rapporteure spéciale estime que l'argument d'une hausse du caractère dissuasif de la lutte contre la fraude apparaît toutefois peu convaincant alors que la priorisation de l'objectif de rendement budgétaire a conduit à abandonner la mise en place de contrôles aléatoires et que le nombre, les résultats et les pénalités prononcées au titre des contrôles les plus approfondis ont considérablement baissé, de même que la fraude détectée (voir *infra*). Le développement de schémas de fraude de plus en plus sophistiqués, s'appuyant notamment sur la numérisation de l'économie, rend également peu vraisemblable une baisse massive des phénomènes frauduleux.

La rapporteure spéciale relève par ailleurs que la DGFIP tend à retenir une analyse partielle des données dans sa réponse à la Cour, notamment en défendant une hausse continue des résultats du contrôle fiscal depuis 2019. **Or l'année 2019 est, comme le rappelle la DGFIP dans sa réponse, l'année d'un changement de méthode qui a accentué le « point bas » des résultats du contrôle fiscal.** La rapporteure spéciale estime par ailleurs qu'il n'est pas honnête d'analyser une tendance décennale en limitant l'analyse à une seconde période de rattrapage après des années de baisse des résultats du contrôle fiscal. **Elle déplore une telle présentation qui nuit à la clarté de l'analyse des données disponibles et à l'établissement d'un constat partagé sur un nécessaire renforcement des moyens de la DGFIP.**

(1) Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé en 2013 et actif jusqu'en 2017, était une cellule chargée de recueillir les régularisations spontanées des contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger. Ouvert dans un contexte de développement de l'échange automatique de renseignements entre administrations fiscales et de resserrement de la coopération internationale, il permettait au contribuable, moyennant des pénalités atténuées, de déclarer volontairement des sommes dissimulées. S'il présentait bien un caractère exceptionnel, le tarissement du STDR aurait toutefois logiquement dû être au moins partiellement compensé par l'exploitation des données issues de l'échange automatique d'informations déployée sur la même période. La disparition d'un rendement significatif, non relayé par les nouveaux instruments, constitue en soi un fait à porter au bilan de la politique de lutte contre la fraude fiscale du gouvernement, et non une anomalie statistique à neutraliser.

ÉVOLUTION DES RÉSULTATS ET DES ENCAISSEMENTS AU TITRE DU CONTRÔLE FISCAL (2015-2025)

(en milliards d'euros)

Indicateur	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évol.
Résultats du contrôle fiscal												
Total des droits rectifiés	16,1	15,3	14,0	12,9	11,5	8,9	13,3	15,0	15,9	17,4	≈ 17,8*	+ 10,7 %
dont droits nets rappelés	14,5	13,5	12,2	11,3	9,7	6,9	11,1	12,0	12,6	14,0	14,3	– 1,3 %
dont taxes et crédits d'impôt non remboursés	1,6	1,7	1,8	1,6	1,8	2,0	2,2	3,0	3,3	3,4	≈ 3,6*	+ 118 %
Pénalités et intérêts de retard	5,1	4,2	3,9	3,2	2,4	1,3	2,4	2,7	2,6	2,6	2,8	– 44,2 %
Résultats totaux du contrôle fiscal	21,2	19,5	17,9	16,2	13,9	10,2	15,7	17,6	18,5	20,1	≈ 20,7	– 2,4 %
dont régularisation des avoirs détenus à l'étranger (STDR)	2,7	2,5	1,3	0,9	0,4	—	—	—	—	—	—	—
Recettes encaissées au titre du contrôle fiscal												
Recettes encaissées au titre du contrôle fiscal	12,2	11,1	9,4	8,7	11,3	7,8	10,7	10,6	10,6	11,4	11,4	– 6,6 %

* Les totaux des taxes et crédits d'impôt non remboursés, des droits rectifiés et des résultats du contrôle fiscal en 2025 écartent les montants exceptionnels associés au refus d'un seul dossier de demande de crédit de TVA qui s'élevait à environ 4,85 milliards d'euros.

Source : Commission des finances d'après les cahiers statistiques de la DGFIP (2015-2025).

B. UNE BAISSÉ DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL QUI INTERVIENT DANS UN CONTEXTE DE COUPE MASSIVE DANS LES EFFECTIFS DE LA DGFIP

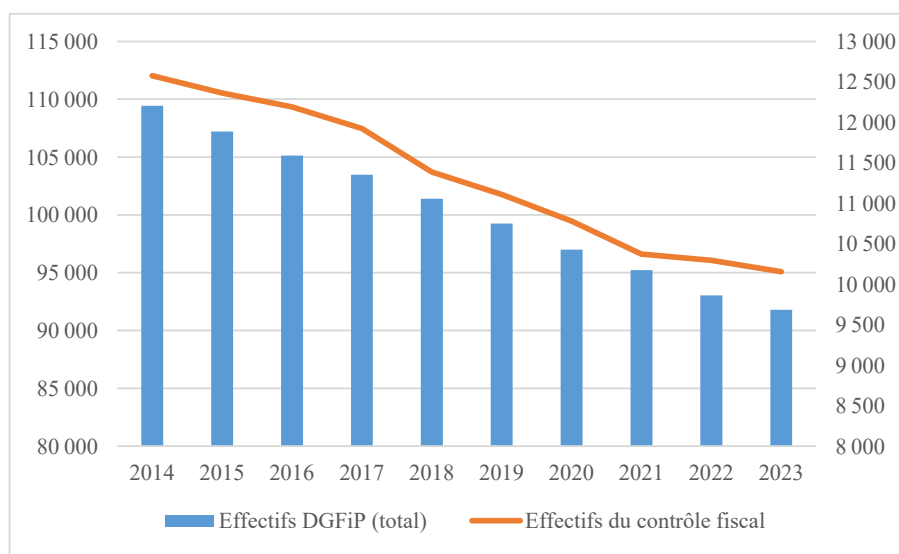
1. Une baisse de près de 20 % des effectifs de la DGFIP consacrés au contrôle fiscal depuis 2015

Sur la période 2008-2025, la DGFIP a été utilisée **comme premier réservoir de suppression de postes de fonctionnaires** au sein de l'État, en passant de 125 500 agents à 91 000 en une quinzaine d'années (– 27 %). La moitié de ces suppressions de poste sont survenues depuis 2015. Les services du contrôle fiscal ont été mis à contribution encore plus rapidement que le reste de la DGFIP, avec une coupe de plus de 18 % de leurs effectifs entre 2015 et 2025 ⁽¹⁾.

(1) Source : réponse de la DGFIP au questionnaire de la rapporteure spéciale.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP ET DU CONTRÔLE FISCAL (2014-2023)

(en ETPT)



Source : commission des finances d'après les informations de la DGFIP.

Si le gouvernement présente régulièrement les progrès du *datamining* comme ayant permis d'absorber les baisses d'effectifs, grâce à une augmentation des gains d'efficacité et sans détériorer la qualité du contrôle fiscal, cette analyse paraît peu vraisemblable au vu de l'évolution de long terme des résultats du contrôle fiscal.

Comme le relève la Cour des comptes, « Ces évolutions importantes [*datamining, coopération internationale et interministérielle et priorisation du rendement budgétaire*] 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 2024** » ⁽¹⁾.

(1) La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025, Cour des comptes, p. 36.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP ET DU CONTRÔLE FISCAL (2015-2025)

(en ETPT)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effectifs de la DGFIP	107 202	105 121	103 473	101 394	99 257	96 991	95 221	93 025	91 797	91 313	91 064
Taux de variation des effectifs de la DGFIP (par rapport à l'année précédente)	- 2 %	- 1,9 %	- 1,6 %	- 2 %	- 2,1 %	- 2,3 %	- 1,8 %	- 2,3 %	- 1,3 %	- 0,5 %	- 0,3 %
Effectifs du contrôle fiscal	12 362	12 304	12 034	11 505	11 224	10 899	10 501	10 455	10 345	10 377	10 497
Taux de variation des effectifs du contrôle fiscal (par rapport à l'année précédente)	- 1,7 %	- 0,5 %	- 2,2 %	- 4,4 %	- 2,4 %	- 2,9 %	- 3,6 %	- 0,4 %	- 1,1 %	+ 0,3 %	+ 1,2 %

*Le suivi des effectifs du contrôle fiscal correspond ici à l'outil SAGERFIP, qui a récemment remplacé l'outil TAGERFIP utilisé pour décrire les effectifs de la DGFIP, d'où une variation avec l'évolution des effectifs décrite par la direction dans sa réponse à la Cour. Les effectifs issus de l'enquête SAGERFIP ne sont pas des effectifs au sens RH, mais une mesure de la force de travail sur la mission de contrôle fiscal sur la base d'un recensement effectué auprès des directions locales.

Source : commission des finances d'après les informations transmises par la DGFIP.

2. 42 emplois créés depuis fin 2022 sur 1 500 annoncés : une baisse des moyens qui n'a pas été remise en cause par les redéploiements annoncés par le plan de lutte contre la fraude de 2023

Le constat d'un affaiblissement considérable des services de contrôle n'est pas remis en cause par les résultats du plan de lutte contre la fraude lancé en mai 2023 qui prévoyait que « *Les effectifs du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude fiscale seront augmentés de 15 % d'ici la fin du quinquennat, soit 1 500 ETP supplémentaires* ». Ce plan revenait pour le gouvernement à reconnaître que les coupes massives qui avaient frappé la DGFIP au cours des quinze dernières années avaient fragilisé l'appareil de lutte contre l'évasion fiscale. **Pourtant, entre le début de l'année 2023 et la fin de l'année 2025, les effectifs du contrôle fiscal n'ont regagné que 42 ETP ⁽¹⁾, auxquels on peut ajouter quelques dizaines d'emplois pour l'ONAF et l'URF ⁽²⁾, soit environ un trentième de l'objectif total du plan.** Ces résultats décevants s'expliquent de plusieurs façons.

(1) Selon le référentiel SAGERFIP mis en place par la DGFIP en janvier 2026 qui mesure la force de travail sur la mission de contrôle fiscal sur la base d'un recensement effectué auprès des directions locales, et non les emplois existants au sens RH.

(2) À ces 42 ETP, il faut ajouter 25 emplois pour l'unité de renseignement fiscal et 41 emplois pour l'office national antifraude (ONAF) sur la période 2023-2026 qui ne sont pas comptabilisés par la DGFIP dans son référentiel SAGERFIP. Ils ne correspondent toutefois pas au même périmètre, les redéploiements annoncés correspondant à la « création » d'un emploi au sens RH qui peut mettre une période plus ou moins longue à se répercuter en une force de travail réelle pour la direction.

D’abord, **les 1 500 emplois annoncés ne se sont pas déclinés uniquement dans une hausse des effectifs du contrôle fiscal, mais également dans l’accompagnement des contribuables et le recouvrement des amendes.** Ainsi, sur les 921 déploiements prévus entre 2023 et 2026, plus du tiers était dédié à l’accompagnement et à la sécurité juridique et au recouvrement des amendes.

Ensuite, **la trajectoire prévue par le plan ne sera pas tenue.** Alors que 921 redéploiements devraient être réalisés en 2026, il apparaît très improbable que le gouvernement prévoie le redéploiement de près de 600 emplois supplémentaires vers la lutte contre la fraude en 2027.

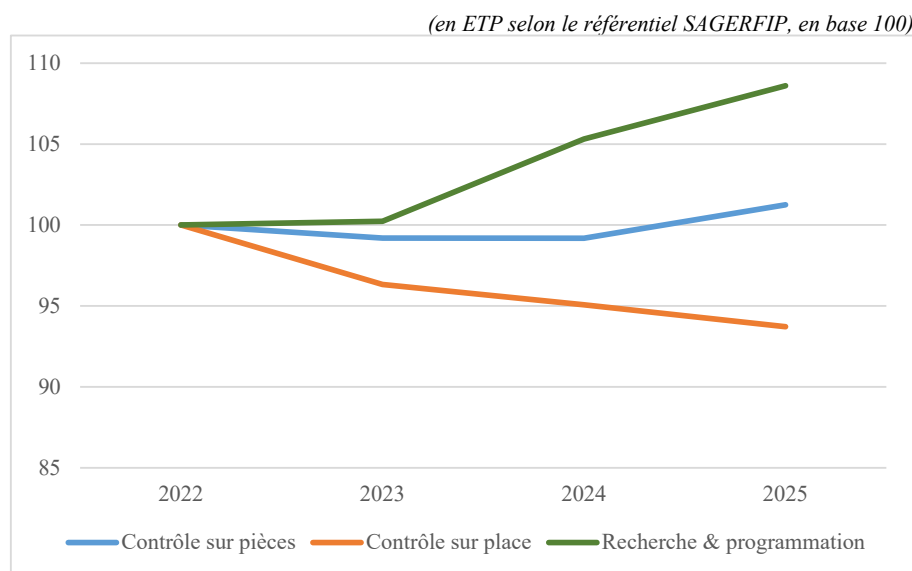
Enfin, la DGFIP calcule l’évolution des effectifs du contrôle fiscal en mesurant l’évolution de la force de travail déclarée par le service concerné sur la mission de contrôle fiscal. **La « création d’un poste » du fait d’un redéploiement peut mettre un certain délai avant de se traduire en une hausse de l’activité,** du fait de la phase de formation, de recrutement et de l’éventuelle vacance du poste. Les postes redéployés, qui devaient renforcer les moyens de lutte contre la fraude fiscale d’ici la fin du quinquennat, ne devraient produire des effets qu’au cours des prochaines années.

La rapporteure spéciale déplore que la politique du contrôle fiscal soit traitée avec de tels effets d’annonce qui brouillent la lecture des moyens humains de la DGFIP. Elle rappelle par ailleurs que le contrôle fiscal ne repose pas sur l’action exclusive des vérificateurs et s’inscrit dans une chaîne plus large à laquelle concourent l’ensemble des agents de l’administration fiscale. La qualité de la programmation des contrôles repose ainsi sur la qualité des informations remontées du terrain, qui suppose que des agents soient présents dans les services déconcentrés non seulement pour collecter les données brutes mais également les analyser puis les formaliser. Un renforcement du contrôle fiscal ne saurait par conséquent intervenir en se fondant sur des redéploiements qui participent à renforcer les coupes massives que subissent les autres services de la DGFIP, en contradiction avec le cadre d’objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP pour la période 2023-2027 ⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale s’interroge par ailleurs sur le fléchage réalisé pour ces redéploiements. Les données transmises par la DGFIP semblent indiquer que **les moyens humains attribués aux contrôles sur place ont continué de se rétracter, sans infléchissement depuis 2022, tandis que les effectifs chargés de la programmation ont été significativement renforcés.** Une telle dynamique ne ferait que poursuivre la stratégie de focalisation sur le *datamining* et les contrôles simples, sans réellement renforcer la lutte contre les fraudes les plus graves.

(1) Les effectifs du programme 156 portant les crédits de la DGFIP régresseraient de 550 ETP en 2026, avec un plafond de 92 115 emplois contre un objectif de 92 640 initialement arbitré dans le cadre d’objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP pour la période 2023-2027. Ces suppressions pèseront essentiellement sur les services départementaux de la DGFIP.

ÉVOLUTION DES MOYENS HUMAINS POUR LES DIFFÉRENTES FONCTIONS DU CONTRÔLE FISCAL (2022-2025)



Source : Commission des finances d'après les données transmises par la DGFIP.

Recommandation n° 1 : Confier à la Cour des comptes la réalisation d'une évaluation systématique et indépendante des plans de lutte contre la fraude aux finances publiques, présentée au Parlement, afin d'éviter la multiplication d'effets d'annonce dans le débat public.

Recommandation n° 2 : Créer 2 000 emplois supplémentaires chargés du contrôle fiscal d'ici 2029, afin de ramener le nombre de contrôles fiscaux externes au niveau du début des années 2010.

Recommandation n° 3 : Revenir sur les coupes massives dans les effectifs de la DGFIP en définissant, en concertation avec les syndicats, une cible d'effectifs permettant à la direction de remplir pleinement toutes ses missions (collecte de l'impôt, gestion des bases fiscales, accompagnement des collectivités...).

II. DES SERVICES DE CONTRÔLE FRAGILISÉS QUI NE PARVIENNENT PLUS À COUVRIR UN TISSU FISCAL EN CROISSANCE CONSTANTE

A. UNE FRAUDE DE MOINS EN MOINS BIEN DÉTECTÉE ET DE MOINS EN MOINS SANCTIONNÉE DU FAIT DE LA DISPARITION DES CONTRÔLES APPROFONDIS

1. Entre un tiers et la moitié des contrôles fiscaux approfondis ont disparu en 10 ans du fait de la baisse des moyens humains de la DGFIP

Comme le relève la Cour des Comptes, la logique du contrôle fiscal a connu un basculement au cours des dix dernières années au profit d'une « *priorité clairement assumée de rendement budgétaire [...] 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 réduisant le nombre de contrôles sur place pour augmenter celui des contrôles sur pièces* » ⁽¹⁾.

Le contrôle sur pièces et le contrôle sur place : de l'examen de la déclaration en bureau aux investigations

Le contrôle fiscal se divise essentiellement en deux catégories :

– **Les contrôles sur pièces** permettent à l'administration de vérifier la régularité d'une déclaration fiscale au regard des informations dont elle dispose déjà, et éventuellement de rectifier les erreurs, omissions ou dissimulations dans l'assiette de l'impôt. Ces contrôles concernent principalement des manquements ponctuels et ne nécessitent pas d'investigations poussées. Ils ont pour objectif de rectifier les erreurs, omissions ou dissimulations dans l'assiette de l'impôt à partir de la déclaration elle-même et des documents figurant au dossier ou en la possession du fisc.

– **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 (ESFP) 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.

Source : Cour des comptes.

Depuis les années 2010, la DGFIP organise sa programmation du contrôle fiscal en accordant une priorité à un objectif de rendement budgétaire, en favorisant les dossiers rapides et simples à traiter ou susceptibles de donner lieu à des rappels de droits significatifs.

(1) La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025, Cour des comptes, p. 35.

Les contrôles sur pièces des particuliers ont ainsi connu une nette hausse depuis 2015, portés par le développement du croisement de données qui a permis de systématiser la détection d'incohérences. Ils sont ainsi passés de 947 800 à 1 150 000 entre 2015 et 2025 (+ 21,2 %). Dans le même temps, les contrôles sur pièces des professionnels ont baissé de 177 550 à 119 400 (– 32,8 %) ⁽¹⁾. Les résultats du contrôle fiscal au titre des contrôles sur pièces, qui ne représentaient en 2015 que moins d'un tiers des résultats totaux du contrôle fiscal, ont bénéficié de cette stratégie de numérisation. Les résultats ont cru de 54 % en 10 ans pour atteindre 7,4 milliards d'euros en 2025, sur 20,7 milliards de résultat total.

La rapporteure spéciale s'étonne fortement de la hausse des contrôles sur pièces des particuliers et de la baisse concomitante des contrôles des professionnels. Elle s'interroge sur la possibilité que la DGFIP cible spécifiquement les contribuables ayant le moins de moyens de se défendre, avec le risque de remettre en cause très fortement le consentement à l'impôt.

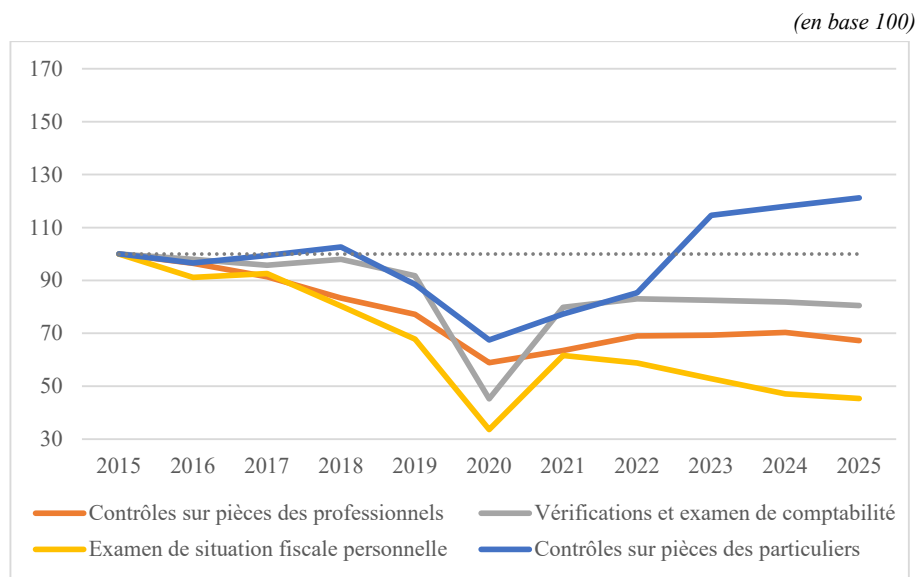
Les contrôles les plus approfondis, qui représentaient près des trois quarts des résultats du contrôle fiscal, ont en revanche fortement baissé depuis 2015, tant en nombre qu'en résultats. Entre 2015 et 2025, les ESFP des particuliers ont baissé de 54,7 %, tandis que les vérifications de comptabilité des entreprises baissaient de 38,7 % ⁽²⁾. **Cette baisse trouve une explication directe dans l'effondrement des effectifs du contrôle fiscal, les contrôles sur place étant les plus consommateurs en temps et en moyens humains.**

La Cour de comptes estime qu'une seconde dynamique a participé à limiter les effets sur le contrôle fiscal de cette baisse de moyens : le ciblage prioritaire des dossiers à « forts enjeux » pouvant donner lieu à des rappels de droits élevés. Leur part dans la programmation est ainsi passée de 46 % en 2019 à 54 % en 2023.

(1) Hors contrôles liés à la contribution à l'audiovisuel public.

(2) En intégrant les contrôles approfondis réalisés en bureau auprès des entreprises, dits « examen de comptabilité », les contrôles réalisés baissent de 19,5 % sur la période.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONTRÔLES FISCAUX (2015-2025)



Lecture : Par rapport à la base 100, qui représente le niveau de 2015, les ESFP (– 54,7 %) et les vérifications de comptabilité et les examens de comptabilité (– 19,5 %) s’effondrent en 2025. Les contrôles sur pièces des professionnels baissent fortement (– 32,8 %). Seuls les contrôles sur pièces des particuliers progressent (+ 21,2 %).

Source : Commission des finances d’après les cahiers statistiques de la DGFIP, 2015-2025.

Cette dynamique n’a toutefois pas empêché que les rendements du contrôle fiscal au titre des contrôles sur place s’effondrent entre 2015 et 2025, passant de 12,1 milliards d’euros à 9,7 milliards (– 19,4 %). La contribution des contrôles sur place dans le total des résultats du contrôle fiscal passe ainsi de 71,6 % en 2015 à 57 % en 2025. Cette évolution traduit le passage à une logique de rendement budgétaire à court terme pour soutenir les baisses d’effectifs, en priorisant les dossiers les plus simples, au détriment de contrôles approfondis sur des fraudes complexes.

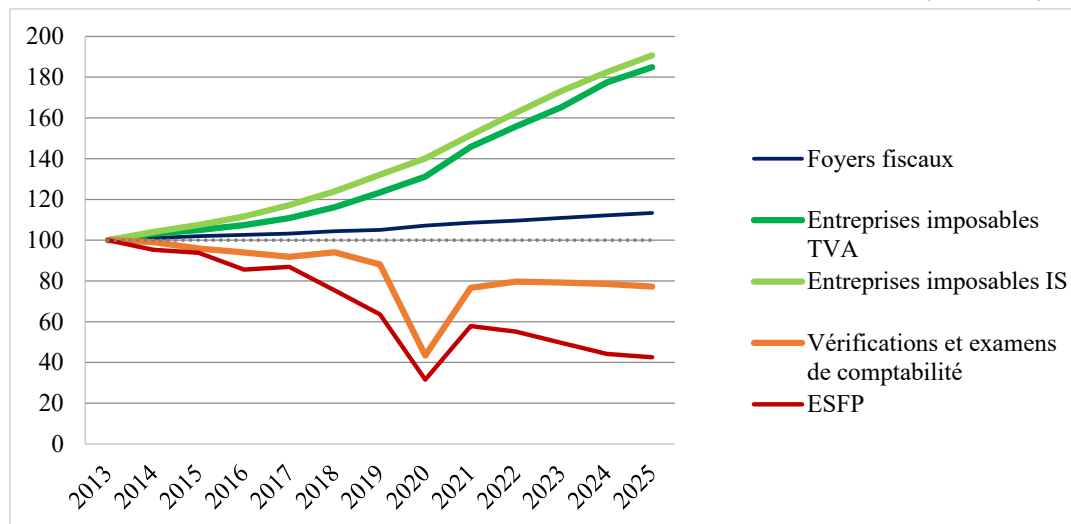
Cette évolution est intervenue alors même que le tissu fiscal connaissait une croissance considérable, aussi bien pour le nombre de foyers fiscaux (+ 13,4 %) que pour le nombre d’entreprises imposables à l’impôt sur les sociétés (+ 90,7 %) et la TVA (+ 84,9 %) ⁽¹⁾. Elle concerne par ailleurs d’autres outils de recueil d’informations à disposition de l’administration fiscale dans des cas de fraudes graves, à l’instar de la perquisition fiscale prévue par l’article L. 16 B du livre des procédures fiscales dont l’usage a baissé de 14 % entre 2015 et 2025.

(1) La croissance du nombre d’entreprises assujetties à l’impôt sur les sociétés et la TVA est essentiellement liée à l’augmentation du nombre de micro-entreprises. Si les enjeux fiscaux sont moindres, une telle hausse révèle néanmoins une extension du tissu fiscal, alors que les contrôles sur pièces des professionnels connaissent également une forte baisse.

La rapporteure spéciale déplore qu’une telle baisse du nombre de contrôles et une focalisation sur des rentrées budgétaires faciles conduisent à réduire considérablement la fonction dissuasive du contrôle fiscal, notamment pour les fraudes les plus complexes. Cette évolution autorise *de facto* la mise en place de schémas de fraude tirant parti des trous de plus en plus larges dans les contrôles de l’administration pour se développer.

**ÉVOLUTION DU TISSU FISCAL ET DES CONTRÔLES FISCAUX LES PLUS APPROFONDIS
(2013-2025)**

(en base 100)



Source : Commission des finances d’après les cahiers statistiques de la DGFIP, 2013-2025.

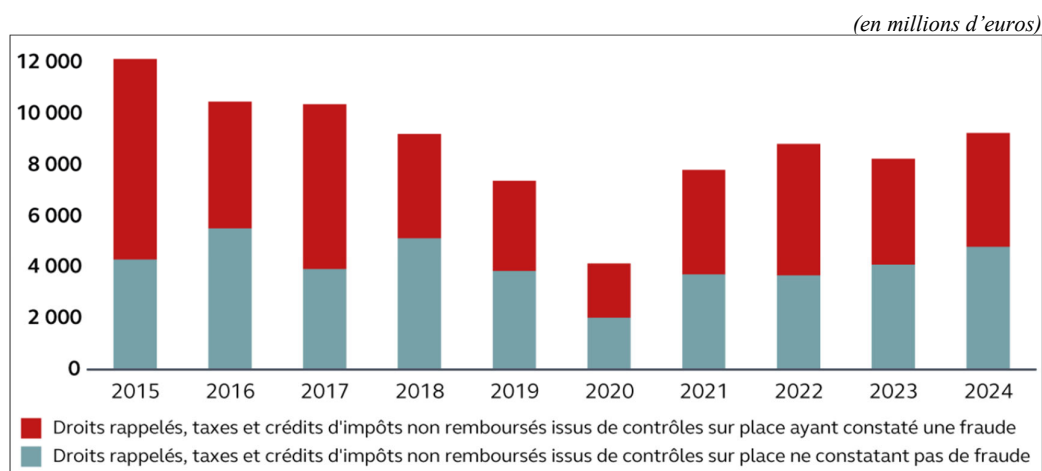
2. Une baisse de la fraude détectée par les contrôles sur place et des pénalités prononcées qui fragilisent la portée dissuasive du contrôle fiscal

a. Une fraude logiquement moins détectée du fait de la baisse du nombre de contrôles approfondis

Une autre expression de cet abandon des enquêtes approfondies est l’effondrement de la fraude détectée par l’administration fiscale dans le cadre des contrôles sur place sur la période 2015-2024 (– 44 %). Cette baisse résulte pour partie de la contraction générale des résultats des contrôles sur place, qui réduit mécaniquement la part imputable à la fraude détectée, mais également de recettes provenant de plus en plus d’irrégularités involontaires.

Sur les 9,4 milliards d’euros de résultats du contrôle fiscal en 2024 au titre des contrôles sur place, 4,4 milliards d’euros provenaient de fraudes (47 % du total, contre environ 65 % en 2015), et 5 milliards d’irrégularités involontaires. **L’établissement d’une fraude requérant nécessairement plus de moyens humains, afin de contextualiser l’erreur et d’identifier l’intentionnalité de la faute commise par le contribuable, l’administration est structurellement incitée à privilégier des conclusions rapides pour ses contrôles sur place en période de contraction de ses effectifs.**

MONTANTS DE DROITS RAPPELÉS À L'ISSUE DES CONTRÔLES SUR PLACE (2015-2024)



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

La rapporteure spéciale déplore que de telles données n'existent pas sur les contrôles sur pièces, la fraude détectée n'étant pas identifiée pour ces contrôles dans la mesure où ils privilégient une régularisation rapide qui n'aboutit pas à reconnaître une fraude. Du fait de ce suivi moins précis des contrôles sur pièces, les parts respectives des irrégularités involontaires et de la fraude restent inconnues. Un tel suivi permettrait pourtant de déterminer l'évolution de la fraude détectée par l'administration fiscale, qui semble avoir largement baissé au cours de la dernière décennie.

Si un constat général et définitif sur les causes d'une telle baisse de la fraude détectée peut difficilement être établi avec des données parcellaires sur l'estimation de l'écart fiscal (*voir infra*) et de la fraude détectée, **la rapporteure spéciale estime qu'une telle baisse a nécessairement été alimentée par la disparition des investigations approfondies au sein de la DGFIP**. Si la loi Essoc a pu favoriser le basculement vers une logique d'accompagnement et de régularisation pour un certain nombre de dossiers, elle n'explique pas l'effondrement du nombre et des résultats des contrôles sur place qui ont vocation à porter sur des fraudes plus complexes dont la détection n'a pas pu se reporter significativement sur les contrôles sur pièces.

b. Une importation inachevée du modèle anglo-saxon du contrôle fiscal : des pénalités moins fréquentes qui interrogent sur le caractère encore dissuasif de la lutte contre la fraude

Entre 2015 et 2025, le montant total des pénalités prononcées dans le cadre de contrôles fiscaux a fortement baissé, notamment s'agissant des contrôles sur place (– 39,4 %). La Cour des comptes apporte plusieurs hypothèses pour expliquer cette baisse. S'agissant des sanctions exclusives de bonne foi, qui permettent de sanctionner les cas de fraudes caractérisés avec des pénalités plus importantes, elle souligne une corrélation entre l'absence de sanction et « l'absence de binôme ou d'appui de "consultants" plus expérimentés ou lorsque les vérificateurs ont pris du retard sur les contrôles programmés » au sein de la DVNI. Ces situations favorisant l'absence de sanctions sont directement liées aux vacances importantes de vérificateurs, notamment à des postes d'encadrement, que supporte la DVNI.

ÉVOLUTION DES RÉSULTATS DU CONTRÔLE FISCAL (2012-2025)

(en millions d'euros)

Le montant de l'impôt éludé et des sanctions (en M€)	ligne	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Droits nets notifiés ou mis en recouvrement hors SIDR⁽¹⁾	1	12 743	12 020	12 153	12 581	11 944	11 259	10 649	9 446	6 903	11 063	11 950	12 630	14 038	14 302
<i>Dont Contrôle fiscal externe (CFE)</i>	<i>2</i>	<i>8 578</i>	<i>7 689</i>	<i>7 539</i>	<i>8 357</i>	<i>7 695</i>	<i>7 363</i>	<i>6 928</i>	<i>5 636</i>	<i>3 179</i>	<i>5 933</i>	<i>6 598</i>	<i>6 254</i>	<i>7 168</i>	<i>7 489</i>
<i>Dont Contrôle fiscal sur pièces (CSP)</i>	<i>3</i>	<i>4 165</i>	<i>4 330</i>	<i>4 614</i>	<i>4 224</i>	<i>4 249</i>	<i>3 895</i>	<i>3 721</i>	<i>3 811</i>	<i>3 724</i>	<i>5 130</i>	<i>5 352</i>	<i>6 375</i>	<i>6 870</i>	<i>6 814</i>
Pénalités (y compris les intérêts de retard) hors SIDR	4	3 767	3 714	3 687	4 332	3 301	3 574	2 922	2 285	1 343	2 377	2 665	2 559	2 635	2 832
<i>Dont CFE</i>	<i>5</i>	<i>3 235</i>	<i>3 127</i>	<i>2 908</i>	<i>3 769</i>	<i>2 778</i>	<i>3 014</i>	<i>2 289</i>	<i>1 758</i>	<i>961</i>	<i>1 877</i>	<i>2 231</i>	<i>1 989</i>	<i>2 080</i>	<i>2 284</i>
<i>Dont CSP</i>	<i>6</i>	<i>532</i>	<i>587</i>	<i>779</i>	<i>563</i>	<i>523</i>	<i>560</i>	<i>633</i>	<i>526</i>	<i>382</i>	<i>500</i>	<i>434</i>	<i>569</i>	<i>555</i>	<i>549</i>
Total des droits et des pénalités hors SIDR (lignes 1+4)	7	16 510	15 734	15 840	16 913	15 245	14 832	13 571	11 731	8 246	13 440	14 615	15 188	16 673	17 135
<i>Dont CFE (lignes 2+5)</i>	<i>8</i>	<i>11 813</i>	<i>10 816</i>	<i>10 447</i>	<i>12 126</i>	<i>10 473</i>	<i>10 377</i>	<i>9 217</i>	<i>7 394</i>	<i>4 140</i>	<i>7 810</i>	<i>8 829</i>	<i>8 243</i>	<i>9 248</i>	<i>9 773</i>
<i>Dont CSP (lignes 3+6)</i>	<i>9</i>	<i>4 697</i>	<i>4 917</i>	<i>5 393</i>	<i>4 787</i>	<i>4 772</i>	<i>4 455</i>	<i>4 354</i>	<i>4 337</i>	<i>4 106</i>	<i>5 630</i>	<i>5 787</i>	<i>6 945</i>	<i>7 425</i>	<i>7 363</i>
SIDR (IR, droits d'enregistrement, ISF et divers en droits nets et pénalités)	10	-	-	1 914	2 654	2 476	1 316	939	358	0	0	0	0	0	0
Total des droits et pénalités avec SIDR (lignes 7+10)	11	16 510	15 734	17 755	19 567	17 721	16 148	14 509	12 089	8 246	13 440	14 615	15 188	16 673	17 135
Credits d'impôt ou taxes non remboursées	12	1 625	2 266	1 544	1 627	1 746	1 755	1 642	1 780	1 974	2 220	3 028	3 297	3 380	8 392
<i>Dont CFE</i>	<i>13</i>	<i>499</i>	<i>776</i>	<i>438</i>	<i>309</i>	<i>297</i>	<i>346</i>	<i>299</i>	<i>238</i>	<i>297</i>	<i>256</i>	<i>247</i>	<i>270</i>	<i>285</i>	<i>1751</i>
<i>Dont CSP</i>	<i>14</i>	<i>1 127</i>	<i>1 490</i>	<i>1 106</i>	<i>1 318</i>	<i>1 449</i>	<i>1 409</i>	<i>1 343</i>	<i>1 542</i>	<i>1 676</i>	<i>1 964</i>	<i>2 781</i>	<i>3 028</i>	<i>3 095</i>	<i>6 641</i>

Source : DGFIP.

La DGFIP estime qu'une autre explication ⁽¹⁾ pourrait être « *une meilleure prise en compte de l'exigence de correcte motivation des pénalités, c'est-à-dire une application juridiquement plus juste de l'administration, qui ne constitue pas un traitement plus bienveillant mais la simple application de la loi.* ». Autrement dit, les sanctions exclusives de bonne foi seraient moins appliquées pour mieux respecter les critères fixés par le législateur.

Cette analyse ne semble pas partagée par la Cour dans son rapport sur la DVNI, direction qui réalise 45 % des contrôles sur place. Elle estime au contraire que l'analyse que les vérificateurs font de l'intentionnalité est particulièrement étroite ⁽²⁾, réduisant de ce fait les fraudes identifiées par les services de contrôle. Une telle doctrine rejoindrait la stratégie de « *conclusion apaisée des contrôles* », mise en œuvre depuis la loi ESSOC ⁽³⁾ avec un effet délétère sur le caractère dissuasif du contrôle fiscal. En l'absence de pénalité exclusive de bonne foi, la fraude n'est pas caractérisée. Le contribuable fautif échappe par conséquent non seulement à une pénalité majorée, mais également à des poursuites par le parquet, la dénonciation par l'administration n'étant pas obligatoire. Le fraudeur peut alors également bénéficier de régularisations et de procédures amiables visant à éviter les doubles impositions ⁽⁴⁾.

(1) Dans sa réponse à la rapporteure spéciale, la DGFIP estime que la diminution de la part des sanctions fiscales pourrait également s'expliquer par « une hausse importante de la détection des erreurs déclaratives de bonne foi (notamment grâce au data-mining qui, par nature, ne permet pas de réunir des éléments susceptibles de prouver la fraude), sans que la détection de la fraude diminue ». Par définition, une telle hypothèse ne concerne toutefois pas les sanctions exclusives de bonne foi. Elle accrédite par ailleurs le constat d'une focalisation du contrôle fiscal sur les dossiers les plus simples en s'appuyant sur le datamining.

(2) La Cour note que les entretiens menés par l'audit interne réalisé par la DGFIP révèlent « une analyse étroite de l'intentionnalité fondée sur la preuve de l'intention (par exemple, le comportement passé de l'entreprise), plus difficile à démontrer qu'une analyse, pourtant validée par la jurisprudence, tirée de la nature de la fonction exercée par le contribuable et de l'importance, en valeur absolue, des montants des manquements, de leur caractère répété ou de leur contexte. Il ressort de cet audit que, lorsqu'un doute existe quant au maintien des sanctions exclusives de bonne foi, les vérificateurs évitent de les appliquer. ». La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) Exercice 2018-2024, juin 2025 Cour des comptes, p. 60.

(3) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(4) La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) Exercice 2018-2024, juin 2025 Cour des comptes, p. 60-61.

La rapporteure spéciale partage l'interprétation de la Cour selon laquelle l'intention du législateur lors de l'adoption de la loi Essoc ⁽¹⁾ était de réserver le bénéfice de la « *relation de confiance* » aux contribuables de bonne foi, qui ne sont par définition pas concernés par les sanctions exclusives de bonne foi. Elle rejoint par conséquent sa recommandation d'appliquer plus strictement les sanctions dans les autres cas.

Elle estime que la perte de moyens humains pour effectuer le travail de qualification de la fraude, nécessairement moins aisé que de négocier une issue concertée avec le contribuable, place la France dans une situation paradoxale. En important le modèle anglo-saxon de compliance et de raréfaction des contrôles, sans les doter des sanctions crédibles, elle a affaibli la dissuasion de la fraude complexe des gros contribuables.

Recommandation n° 4 : En s'appuyant sur les critères définis par la jurisprudence administrative, revenir à une analyse plus large de l'intentionnalité pour l'application des pénalités exclusives de bonne foi, afin de maintenir l'effet dissuasif du contrôle fiscal en cas de fraudes graves.

B. DES BAISSSES DE MOYENS HUMAINS AUX EFFETS CONSIDÉRABLES SUR DES FONCTIONS ESSENTIELLES DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE

1. Un calendrier d'évaluation de la fraude et de l'évasion fiscales constamment décalé du fait d'un service statistique aux moyens réduits

La baisse des moyens humains dont dispose la DGFIP est visible dans le retard considérable pris par certains chantiers, notamment le chiffrage de l'écart fiscal et de la fraude fiscale. Un tel chiffrage est essentiel, car il permet d'estimer la performance du contrôle fiscal et son efficacité selon les impositions et les méthodes employées. Or, la Cour relève, que la France est l'un des pays de l'OCDE les plus en retard sur ce chantier, de nombreux pays réalisant des estimations régulières, voire annuelles de leurs écarts fiscaux (Royaume-Uni, Suède, Canada, Australie). Ces estimations rendent pourtant cohérentes les prévisions de 80 à 100 milliards d'euros d'écart fiscal produites par les syndicats de la DGFIP ⁽²⁾, soit entre 7,7 % et 9,6 % des prélèvements obligatoires, avec une estimation provisoire de 70 milliards d'euros d'écart fiscal au Royaume-Uni ⁽³⁾ et de 100 milliards d'euros en Italie ⁽⁴⁾ pour des pays ayant des recettes fiscales inférieures à celles de la France.

(1) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(2) Quand la baisse des moyens du contrôle fiscal entraîne une baisse de sa présence... Chute inquiétante de la couverture du tissu économique et fiscal, septembre 2018, Rapport du syndicat national Solidaires Finances publiques.

(3) Measuring tax gaps 2026 edition: tax gap estimates for 2024 to 2025, juin 2026, HMRC.

(4) Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva — édition 2025, Doc. XXVII, n. 25, 22 octobre 2025, Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

Les premiers travaux de chiffrage de l'écart fiscal ont été lancés en 2022 mais 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. Les premiers chiffrages ont par conséquent pris un retard considérable. Le chiffrage de l'écart fiscal relatif à l'impôt sur les sociétés auquel s'était engagée la DGFIP pour fin 2025 n'en était ainsi qu'au stade de la détermination du champ et des motifs à cette date, et l'impôt sur le revenu au stade prospectif⁽¹⁾. **À titre de comparaison, l'administration fiscale australienne dispose d'une vingtaine d'emplois à temps plein pour son programme d'évaluation systématique de l'écart fiscal initié en 2012.**

La rapporteure spéciale rejoint le souhait de la Cour des comptes que l'estimation de l'écart fiscal de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu soit achevée en 2027. Elle estime par ailleurs nécessaire que les moyens affectés à cette mission soient redimensionnés pour attendre cet objectif et permettre, plus largement, une évaluation de l'ensemble des autres impôts d'ici 2028.

De la même façon, le refus de la DGFIP de recourir à des contrôles aléatoires, pourtant essentiels pour recueillir l'information nécessaire à l'estimation de l'écart fiscal, résulte essentiellement de la réticence à mobiliser des effectifs contraints sur des contrôles au rendement limité⁽²⁾. De tels contrôles sont pourtant réalisés par la plupart des pays étrangers qui procèdent à une estimation de l'écart fiscal afin de garantir la solidité de leurs estimations. En France, le réseau des Urssaf réalise depuis 2012 de tels contrôles aléatoires pour estimer les pertes de cotisations sociales liées au travail dissimulé.

Recommandation n° 5 : Allouer les moyens nécessaires au service statistique de la DGFIP pour permettre une évaluation complète de l'écart fiscal en France, impôt par impôt, d'ici 2028, à l'instar de la plupart des grands pays de l'OCDE.

Recommandation n° 6 : Remettre en place des contrôles aléatoires permettant à la DGFIP de recueillir l'information nécessaire à l'estimation de l'écart fiscal et de créer un effet dissuasif auprès des fraudeurs.

2. Une attractivité insuffisante pour maintenir les compétences dans les services de lutte contre le haut du spectre : l'exemple de la DVNI

Les difficultés de recrutement de la DGFIP sont un problème récurrent de la direction depuis plusieurs années. **Elles trouvent notamment leur origine dans les conditions de travail dégradées des agents, alors que l'enquête de l'Observatoire interne du ministère indique que seuls 54 % des agents se**

(1) La DGFIP a néanmoins indiqué à la rapporteure spéciale qu'une première publication sur l'impôt sur les sociétés était attendue à l'été 2026, les travaux sur l'impôt sur le revenu devant se poursuivre en 2027 et 2028.

(2) 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, sur un échantillon restreint de 539 entreprises dans le secteur de la fabrication d'instruments et de fournitures à usage médical et dentaire et des services de réparation de biens personnels et domestiques (électroménager, chaussures, horlogerie...). La DGFIP n'envisage pas de réitérer une telle opération.

déclarent satisfaits de leur charge de travail, contre 72 % ailleurs dans la fonction publique d'État, **et qu'un fonctionnaire des finances publiques sur trois juge son niveau de stress très élevé** ⁽¹⁾.

Ces difficultés pèsent également sur les métiers du contrôle fiscal, y compris les services « haut du spectre » de la DGFIP comme la DVNI qui souffre de vacances chroniques. S'agissant de la DVNI, la Cour des comptes constate ainsi « ***une attractivité insuffisante pour maintenir les compétences de la direction [...]** Le maintien et le développement de compétences, sur lesquels repose l'efficacité des vérifications, constitue la principale fragilité de la direction.* »

Le taux de renouvellement des équipes était ainsi estimé à 14 % en moyenne, ce qui correspond à une ancienneté médiane des vérificateurs proche de 3 ans et 5 mois. La conséquence est que des vacances de poste sont constatées dans les postes les plus essentiels : l'encadrement, les vérificateurs expérimentés et les informaticiens fiscalistes. La Cour constate également que les postes de chef de brigade, réservés aux vérificateurs promus inspecteurs divisionnaires ou principaux, restent parfois vacants sur une longue période. **Symptôme direct de cette hémorragie parmi les personnels expérimentés, on observe une baisse du contrôle de la hiérarchie sur les travaux des vérificateurs pour des redressements pourtant de plus en plus techniques** ⁽²⁾.

Pour la rapporteure spéciale, la situation de la DVNI est l'exemple type de l'incohérence de la stratégie qui a été adoptée par le gouvernement vis-à-vis des services de contrôles fiscaux de la DGFIP. Alors qu'un vérificateur rapportait en moyenne 12 millions d'euros à l'État en 2024, **la vacance d'environ 15 % des 292 postes de vérificateurs, conséquence d'économies à court terme, représente plusieurs centaines de millions d'euros par an de pertes de recettes pour l'État.**

III. UNE PRIORISATION HÂTIVE DU RECOURS AU DATAMINING POUR ABSORBER LES BAISSSES D'EFFECTIFS, SANS RÉSOUDRE LA DETTE TECHNIQUE CONSIDÉRABLE DE LA DGFIP

A. LA COLLECTE D'INFORMATION À LA DGFIP PÂTIT D'UN SOUS-INVESTISSEMENT MASSIF DANS L'INFORMATIQUE ET DE L'ÉCHEC MASSIF DE CERTAINS PROJETS EXTERNALISÉS

L'importance de la « dette technique » de la DGFIP fait l'objet d'un constat ancien. Sa résorption est d'ailleurs une priorité fixée par le cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027 de la direction, au regard de ses conséquences considérables sur la collecte de l'impôt et le contrôle fiscal.

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

(2) La Cour constate qu'« un relèvement des seuils des affaires requérant leur visa [...] vise aussi à pallier ces vacances, face à la technicité croissante des contrôles », La direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) Exercice 2018-2024, juin 2025 Cour des comptes.

Toutefois, la disjonction entre les ambitions annoncées et les crédits et emplois alloués pour résoudre la dette technique de la DGFIP⁽¹⁾ ainsi que l'extension des demandes adressées aux services informatiques de la DGFIP (intégration des enjeux de souveraineté, maintien des applicatifs historiques du fait des retards pris dans le développement de nouveaux outils...) ont considérablement ralenti la résorption de cette dette.

L'effet des retards est visible dans les indicateurs de performance puisque **l'indicateur de conformité technologique de la DGFIP, qui mesure la proximité de son système d'information par rapport à un état de l'art souhaitable, n'était que de 52,2 % fin 2025, contre 58 % prévus, et une cible de 78 % en 2027 dans le cadre d'objectifs et de moyens.**

Outre l'effet sur les outils informatiques eux-mêmes, ce sous-investissement chronique dans les moyens humains des services informatiques de la DGFIP conduit à une externalisation importante, à l'origine de résultats parfois catastrophiques.

Faute de moyens en interne, un recours à l'externalisation à l'origine de catastrophes industrielles

La DGFIP estime qu'un taux raisonnable d'externalisation se situe autour de 50 %⁽²⁾. **L'échec retentissant de l'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) qui a coûté 1,3 milliard d'euros en pertes de recettes fiscales pour l'État⁽³⁾, malgré un coût cinq fois supérieur aux prévisions initiales, laisse apparaître que des taux plus importants existent pour certains projets. Pour le projet GMBI, le taux d'externalisation en termes de coût et d'effectifs mobilisés dépassait les 70 %, expliquant, selon la Cour des comptes, la défaillance du logiciel et les surcoûts considérables du projet⁽⁴⁾.**

La DGFIP estime qu'un taux raisonnable d'externalisation se situe autour de 50 %⁽⁵⁾. L'échec retentissant de l'outil « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) qui a coûté 1,3 milliard d'euros en pertes de recettes fiscales pour l'État⁽⁶⁾, malgré un coût cinq fois supérieur aux prévisions initiales, laisse apparaître que des taux plus importants existent pour certains projets. Pour le projet GMBI, le taux d'externalisation en termes de coût et d'effectifs mobilisés dépassait les 70 %, expliquant, selon la Cour des comptes, la défaillance du logiciel et les surcoûts considérables du projet⁽⁷⁾.

(1) Voir le rapport *Gestion des finances publiques du rapporteur spécial Jérôme Legavre sur le PLF pour 2026*. Ainsi en 2025 « La DGFIP a en effet décidé de faire porter les économies de 49,1 millions d'euros demandées à hauteur de 44 millions d'euros en AE et de 35 millions d'euros en CP sur les dépenses informatiques. Puis le décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 a encore annulé 32,7 millions d'euros en AE et 28,7 millions d'euros en CP de crédits, principalement pour des dépenses informatiques ».

(2) Réponse de la DGFIP au questionnaire de la rapporteure spéciale.

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

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

(5) Réponse de la DGFIP au questionnaire de la rapporteure spéciale.

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

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

La Cour a signalé à de nombreuses 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 cloisonnées ⁽¹⁾. Ces bases ont en effet été construites pour répondre à des besoins métiers spécifiques, avec des applications spécialisées par impôt et par tâche, alors que la détection des risques de fraude fiscale suppose de rapprocher les données. **La dette technique, qui grève l'ensemble des métiers de la DGFIP, pèse donc lourdement sur l'efficacité du contrôle fiscal.**

Pour remédier à l'absence d'interconnexions entre ses nombreuses applications de contrôle fiscal, la DGFIP a lancé en 2018 **le projet Pilat, qui vise à transformer le système d'information de la chaîne du contrôle fiscal pour permettre un suivi de bout en bout des dossiers du contrôle fiscal depuis la programmation jusqu'au recouvrement et au contentieux** en automatisant les échanges entre les systèmes informatiques existants. **Alors que sa mise en service était prévue pour 2022, elle a été réalisée progressivement à partir de fin 2025 et devrait s'étaler jusqu'à la fin 2027. Le coût prévisionnel du projet a plus que triplé, passant de 36 millions d'euros estimé en 2017 à 123,5 millions d'euros en 2024.**

Là encore, outre la complexité du projet, c'est notamment la difficulté de la DGFIP à maintenir des équipes stables en raison d'un **fort *turn over*, conduisant à un « taux d'externalisation majeur », qui explique le retard du projet.** La dépendance à l'égard des prestataires extérieurs a notamment posé des difficultés importantes lorsqu'un changement de titulaire du marché a été réalisé.

La rapporteure spéciale déplore le retard considérable pris par la direction dans la résorption de sa dette technique, qui se traduit par des difficultés substantielles pour les agents et pour les usagers. Elle regrette en outre un recours abusif à des cabinets privés pour la réalisation des projets informatiques. De telles pratiques aboutissent à des outils mal adaptés à la réalité des besoins des agents et des usagers, voire inutilisables, et à des dérives budgétaires importantes.

Recommandation n° 7 : Doubler les moyens alloués à la résorption de la dette informatique de la DGFIP de façon à atteindre un taux de conformité des outils informatiques aux besoins des agents de 90 % d'ici 2030.

Recommandation n° 8 : Créer un véritable service de développement des outils numériques de la DGFIP, doté des moyens nécessaires pour écarter toute externalisation dans la conduite des projets informatiques.

(1) *La lutte contre la fraude fiscale, Cour des comptes, décembre 2025 ; Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, investir davantage, gérer autrement, communication de la Cour des comptes à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019 ; La détection de la fraude fiscale des particuliers, rapport public thématique, Cour des comptes, novembre 2023.*

B. UNE SYSTÉMATISATION HÂTIVE DU RECOURS AU *DATAMINING*, AU-DELÀ DE LA CIBLE DE 50 % FIXÉE INITIALEMENT, QUI RÉVÈLE UNE STRATÉGIE PRIVILÉGIANT DES OBJECTIFS DE COURT TERME

La détection de la fraude a longtemps reposé essentiellement sur l'expertise et les connaissances des services. À partir de 2016, la DGFIP a mis en place une stratégie s'appuyant largement sur le numérique pour **automatiser la détection des irrégularités et des anomalies déclaratives**. Les techniques de croisement des données en masse, ou *datamining*, sont ainsi rapidement devenues un des piliers de la stratégie de contrôle fiscal.

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 de l'identification d'une irrégularité potentielle. Pour ce faire, l'administration s'appuyait historiquement sur le travail des vérificateurs, qui recouraient en premier lieu aux *informations internes*, recueillies par l'ensemble des services de la DGFIP. Ils tirent ainsi parti de la connaissance qu'a la DGFIP de l'ensemble du tissu socio-économique, pour identifier les indices d'un comportement frauduleux. Les vérificateurs s'appuient également sur les *renseignements externes*, émanant notamment d'autres administrations.

Les outils de croisement de données en masse constituent, depuis 2016, une troisième source d'information. Le *datamining* 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.

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 fiscaux 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.

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 afin d'établir la **programmation** des contrôles, qui arbitre en fonction des moyens disponibles et de la pertinence du ciblage si un contrôle sera mis en place. Ce n'est qu'au terme de cette analyse humaine que le contrôle fiscal sera éventuellement programmé.

Source : Cour des comptes, rapport 2025.

La majorité de la programmation du contrôle fiscal est aujourd'hui déterminée sur la base de l'intelligence artificielle. Le cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027 avait défini un objectif de 50 % des contrôles programmés par IA en 2027 pour les particuliers, et sur la période pour les professionnels. La Cour relève que « *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.* » ⁽¹⁾. Au cours des échanges avec la rapporteure spéciale, la DGFIP a soutenu concevoir

(1) La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025, Cour des comptes, p. 40.

le seuil de 50 % comme un indicateur désormais, et non plus un objectif, tout en voulant préserver un équilibre entre la programmation fondée sur le croisement de données et celle fondée sur l'initiative des agents. Ce seuil n'aurait en revanche pas vocation à être révisé.

Les syndicats auditionnés par la mission ont toutefois souligné qu'en pratique, la hiérarchie continue à demander aux agents de recourir au datamining dans de nombreux services, ce que confirment les chiffres produits par la DGFIP sur la programmation des contrôles. Alors que la part du datamining dans les contrôles des professionnels avait passé les 50 % en 2022, elle a continué à croître jusqu'à atteindre 57,3 % en 2025. La part du datamining dans les contrôles des particuliers a quant à elle largement dépassé ce « plafond », 63,1 % des contrôles étant programmés sur cette base en 2025. **La rapporteure spéciale s'interroge par conséquent fortement sur la cible réelle visée par la DGFIP pour le déploiement du datamining, et souhaite que celle-ci soit précisée à brève échéance.**

ÉVOLUTION DE LA PART DES CONTRÔLES DÉTERMINÉS SUR LA BASE DE DATAMINING (2018-2025) ⁽¹⁾

(en %)

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Part du datamining-professionnels	13,9 %	22 %	32,5 %	44,9 %	52,4 %	56 %	56 %	57,3 %
Part du datamining — particuliers	—	—	—	—	—	40,3 %	53 %	63,1 %

Source : Cahiers statistiques de la DGFIP.

C. DES OBJECTIFS DE RENDEMENT DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE SURESTIMÉS, QUI JUSTIFIENT DES RÉDUCTIONS ABUSIVES DES MOYENS HUMAINS DE LA DGFIP

1. Des résultats cinq fois inférieurs à la programmation humaine, peu efficaces pour certains impôts, qui confirment la nécessité du maintien des contrôles à l'initiative des agents

Devant la Cour, la DGFIP estimait, en évoquant le *datamining*, « *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* » ⁽²⁾. Les risques associés à une programmation fondée essentiellement sur l'IA sont en effet attestés par les retours de son déploiement à large échelle au cours des dernières années.

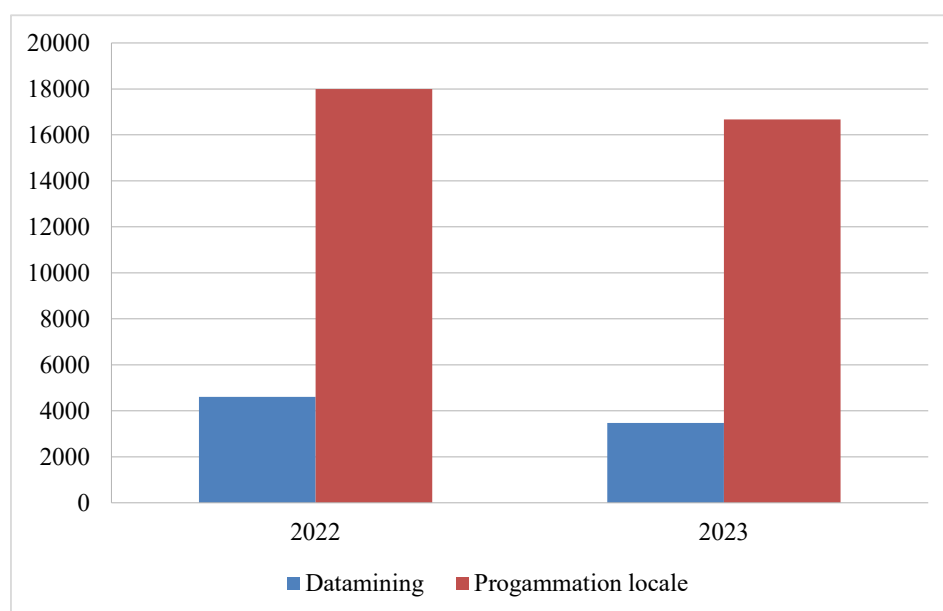
(1) Les indicateurs portant sur la part des contrôles des particuliers déterminés par datamining ne sont intégrés aux cahiers statistiques que depuis 2023. Dans son rapport de 2023, la Cour des comptes indique une progression rapide à partir de 2016, passant de moins de 5 % à 10 % en 2017, 20 % en 2019 et près de 30 % en 2021.

(2) Ibid.

D'une part, le **datamining** ne permet pas d'améliorer le rendement des contrôles fiscaux. Comme le relève la Cour des comptes « *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 milliards d'euros) des droits et pénalités mis en recouvrement au cours de cette année.* » ⁽¹⁾. Ainsi, en 2023, le rendement moyen des contrôles à l'initiative des agents était près de 5 fois supérieur à celui des contrôles résultant du **datamining**. Un contrôle issu d'une liste générée par un croisement de données en masse générerait, en moyenne, 3 473 euros de droits et pénalités mis en recouvrement, contre 16 676 euros pour un contrôle issu de la programmation locale. **La Cour doute par conséquent de la capacité du croisement de données à atteindre, à terme, le niveau d'efficacité associé à la programmation locale.**

RENDEMENT MOYEN DU CONTRÔLE EN FONCTION DE LA PROGRAMMATION

(en euros)



Source : Cour des comptes.

D'autre part, les évaluations réalisées à partir de 2023 par la DGFIP sur la pertinence des listes issues des croisements de données pour les particuliers **montrent une efficacité variable selon les types d'imposition**, les listes établies pour les droits de mutation à titre gratuit étant par exemple moins pertinentes du fait d'un croisement peu abouti avec les informations communiquées par les notaires. La Cour des comptes souligne par ailleurs l'impossibilité de démontrer les gains de productivité qui seraient associés aux contrôles programmés par **datamining** dans la mesure où il n'existe pas de comptabilisation du temps passé pour chaque contrôle. **Si l'idée qu'une programmation par datamining serait plus rapide paraît intuitive, le retraitement humain intervenant nécessairement avant toute programmation et l'étape du contrôle rendent difficile tout constat hâtif. En**

(1) La lutte contre la fraude fiscale, décembre 2025, Cour des comptes, p. 9.

l'état, il n'est donc pas possible de déterminer si le *datamining* permet, à défaut de dégager des résultats importants, d'obtenir des résultats rapides, et de comparer ces deux variables pour en mesurer l'efficacité ⁽¹⁾.

Par ailleurs, la Cour des comptes évoque également les conséquences de l'IA sur les missions confiées aux agents et sur leur cadence de travail en l'absence de travail d'intégration en dialogue avec les équipes (multiplication de tâches répétitives telles que la relecture des propositions de la machine...). Ce travail apparaît inexistant à la DGFIP, où le dialogue social est plus largement considéré comme très insuffisant par les syndicats. Ce constat est confirmé par la Cour qui relève que « *les conséquences des systèmes d'IA sur la trajectoire d'emplois, le positionnement des agents et leur charge de travail font très rarement l'objet d'une concertation avec les agents et les organisations syndicales.* » ⁽²⁾. La conséquence est que **85 % des agents n'étaient pas satisfaits du recours à l'IA en 2023 et considéraient que « les systèmes d'IA employés actuellement ne conduisent pas à une valeur ajoutée plus forte que les systèmes qu'ils remplacent »** ⁽³⁾.

La rapporteure spéciale estime par conséquent que le maintien d'un niveau suffisant d'initiative pour les agents est une nécessité, pour permettre une action efficace sur le contrôle des impositions pour lesquelles les croisements sont moins efficaces. **Cela apparaît d'autant plus essentiel que les résultats nettement supérieurs des contrôles à l'initiative des agents révèlent la pertinence d'une stratégie fondée sur la valorisation des ressources dont disposent les agents du fait de leur connaissance des réalités socio-économiques du terrain et des informations extérieures qui leur sont adressées (dénonciations de faits, signalements de la police, de la gendarmerie, des douanes ou de l'Urssaf, etc.).**

S'il est possible que le croisement de données en masse permette d'identifier des dossiers faciles et rapides à traiter, ce temps doit permettre de dégager les moyens nécessaires aux dossiers plus complexes, tributaires d'autres sources de renseignement. Or, la baisse quasi générale du nombre de contrôles sur pièces et sur place, et des résultats des contrôles approfondis, fait apparaître que telle n'a pas été la stratégie retenue par la DGFIP du fait des réductions d'effectifs qui lui ont été imposées.

Recommandation n° 9 : Plafonner à 50 % de contrôles programmés par intelligence artificielle, tel que défini par le cadre d'objectif et de moyens 2023-2027, et élaborer une doctrine de programmation des contrôles, en dialogue avec les agents des services de contrôle de la DGFIP, qui détermine un équilibre entre programmation d'origine humaine et programmation issue du croisement de données.

(1) *Ibid*, p 42.

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

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

2. Des objectifs de rendement peu réalistes, immédiatement utilisés pour justifier une rationalisation des services

Lors du déploiement d'outils d'intelligence artificielle, les gains de productivité estimés associés à ces outils sont fréquemment utilisés abusivement pour justifier des réductions d'effectifs imposées à la DGFîP. Ce constat d'une surestimation des gains attendus de l'IA est confirmé par la Cour des comptes dans son rapport *L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances* publié en octobre 2024.

Sur les quatre systèmes d'IA dont les données ont été transmises à la Cour, les économies réalisées en 2022 étaient estimées à 20,4 millions d'euros sur une cible de 36 millions d'euros, soit une cible atteinte à 56 %. La Cour relève les mêmes difficultés s'agissant des gains de recettes fiscales au titre du projet *Foncier Innovant* avec des hypothèses de gains estimées à 130 millions d'euros à l'horizon 2022 pour 11,1 millions d'euros constatés.

La Cour relève par ailleurs des hypothèses de coûts humains largement surévaluées dans les scénarios comparatifs avancés par la DGFîP pour évaluer les effets budgétaires des systèmes d'IA. À titre d'exemple, le coût moyen des ETP économisés en lien avec le programme « Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR) était été estimé à 79 400 euros annuels lors de la présentation du projet, tandis que le coût constaté était de 36 000 euros en 2022. Ces gains d'efficience, largement fictifs, sont ensuite invoqués pour justifier des suppressions d'emplois avant toute évaluation des résultats effectivement constatés. De telles pratiques sont d'autant plus problématiques que la DGFîP est l'une des administrations les plus avancées dans le déploiement de l'IA.

SYSTÈMES D'IA RECENSÉS PAR LES MINISTÈRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS, PAR DIRECTION OU SERVICES

Direction ou service	SIA recensés	
	En nombre	En part
Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)	6	7 %
Contrôle général économique et financier (CGefi)	2	2 %
Direction du budget (DB)	1	1 %
Direction générale du Trésor (DG Trésor)	11	13 %
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)	6	7 %
Direction générale des douanes et droits Indirects (DGDDI)	16	19 %
Direction générale des entreprises (DGE)	3	4 %
Direction générale des finances publiques (DGFîP)	19	23 %
Inspection générale des finances (IGF)	1	1 %
Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)	3	4 %
Secrétariat général (SG)	12	14 %
Tracfin	3	4 %
Total	83	100 %

Source : Le déploiement de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques : analyse comparée, enjeux et conditions de réussite, IGF, avril 2026, d'après les éléments transmis par le SGMEF.

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

Recommandation n° 10 : Imposer, avant toute réorganisation des services justifiée par des gains d'efficacité, une évaluation préalable de la réalité des gains constatés, en concertation avec les personnels concernés.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mardi 21 juillet 2026, la commission des finances a entendu Mme Mathilde FELD, rapporteure spéciale de la mission Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale, sur son rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur les moyens de la DGFIP consacrés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, et Mme Amélie VERDIER, directrice générale des finances publiques, sur les conclusions de ce rapport.

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le [site de l'Assemblée nationale](#).
Le compte rendu sera prochainement consultable.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Table ronde des organisations syndicales

CGT Finances Publiques

- M. Fabien Dampenon, secrétaire national
- Mme Catherine Martine, membre de la direction nationale

Solidaires Finances Publiques

- M. Philippe Bock, coordinateur
- M. David Boilet, secrétaire national
- M. Fabrice Gauthier, conseiller syndical pour le contrôle fiscal
- M. Damien Robinet, secrétaire national

Force Ouvrière DGFIP

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

Table ronde des organisations non-gouvernementales

Attac *

- M. Vincent Gath-Drézet, membre du Conseil scientifique

Transparency International *

- M. Patrick Lefas, président
- Mme Sara Brimbeuf, responsable du Plaidoyer Grande Corruption et Flux Financiers Illicites

Audition de la Direction Générale des Finances Publiques

— **M. Stéphane Créange**, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF)

— **Mme Aude Costa de Beauregard**, cheffe du service de la stratégie, du pilotage, de l’immobilier et du budget (SPiB)

— **Mme Isabelle Oudet-Giamarchi**, sous-directrice de la stratégie, du pilotage et du contrôle de gestion

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*