



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

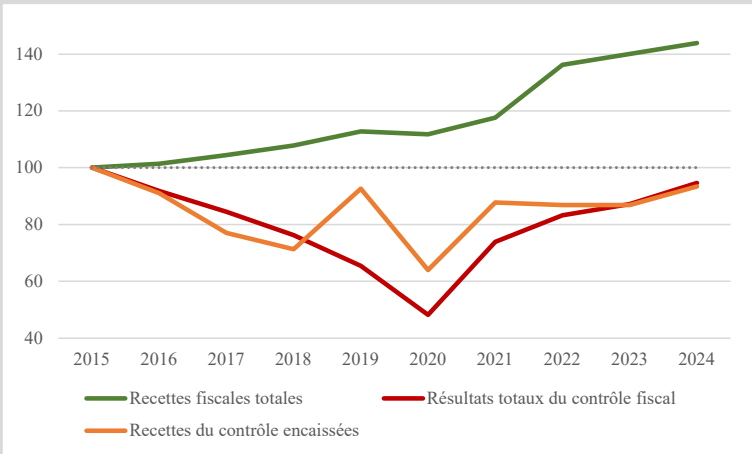
DONNÉES CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE	7
INTRODUCTION	9
I. ENTRE 2015 ET 2025, LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE SE SONT CONSIDÉRABLEMENT DÉGRADÉS DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DES EFFECTIFS DE LA DGFIP	11
A. MALGRÉ DES RECETTES FISCALES EN HAUSSE DE PRÈS DE 45 %, LES 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 BAISSSE 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 DATAMINING 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 DATAMINING, 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	59

DONNÉES CLÉS

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

(en base 100)

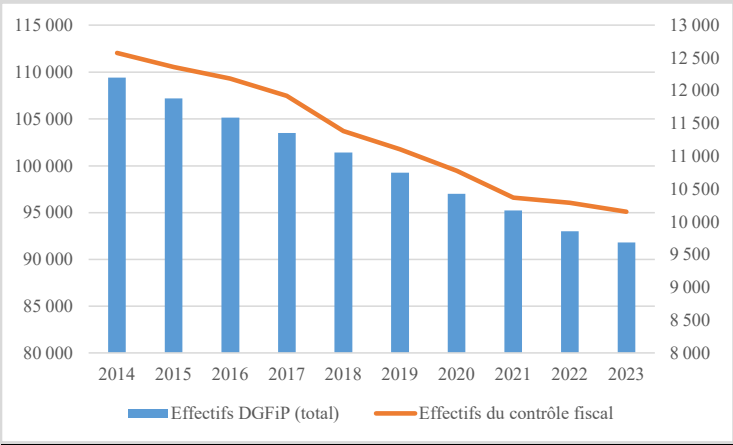


Lecture : Par rapport à la base 100, qui représente le niveau de 2015, les recettes fiscales totales dépassent 140 en 2024 (+ 44 %). Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal baissent à 94,6 (– 5,4 %), et les recettes encaissées à 93 (– 6,6 %). Les résultats du contrôle fiscal ne suivent pas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

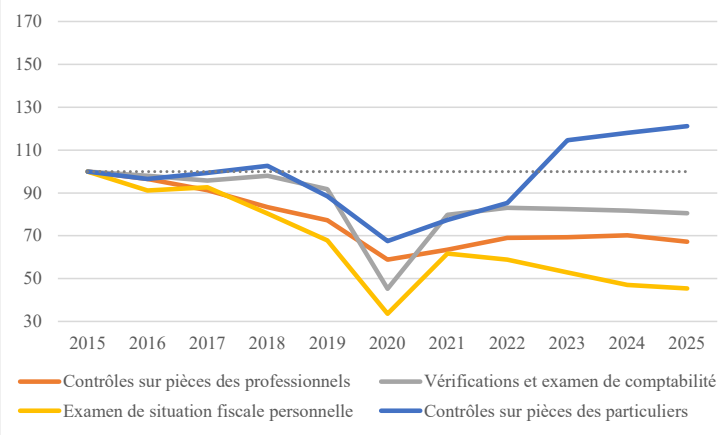
(en ETP)



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 DGFîP, 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) ;

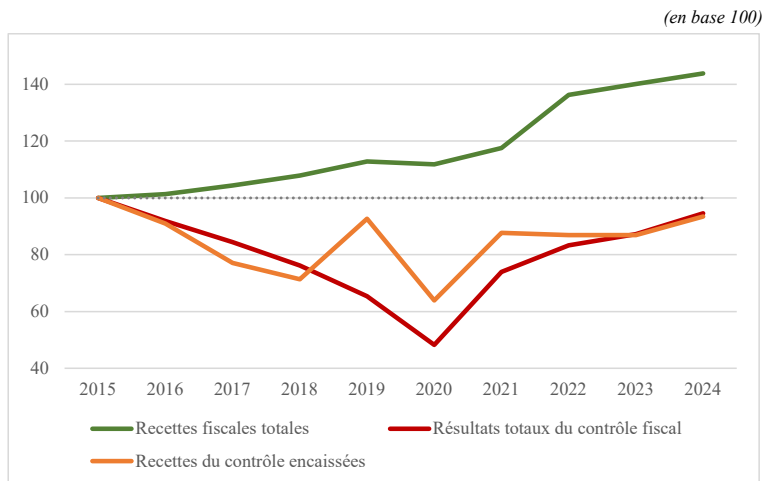
– **Les recettes effectivement recouvrées au titre du contrôle fiscal** ⁽²⁾ ont baissé de 6,6 %, passant de 12,2 milliards d'euros en 2015 à 11,4 milliards en 2024 et 2025.

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 DGFîP 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 DGFîP 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 DGFîP 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 DGFîP 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 DGFîP.**

(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

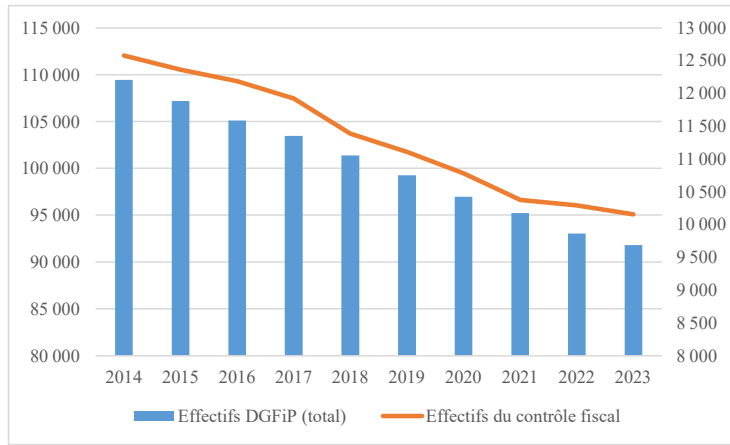
1. Une baisse de près de 20 % des effectifs de la DGFIP consacrés au contrôle fiscal depuis 2015

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'efficience 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 ETP)

	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.

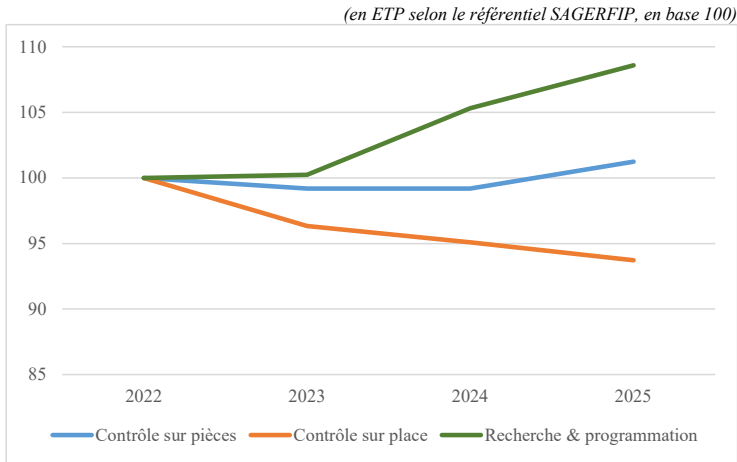
Enfin, la DGFIP calcule l’évolution des effectifs du contrôle fiscal en mesurant l’évolution de la force de travail déclarée par le service concerné sur la mission de contrôle fiscal. **La « création d’un poste » du fait d’un redéploiement peut mettre un certain délai avant de se traduire en une hausse 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.**

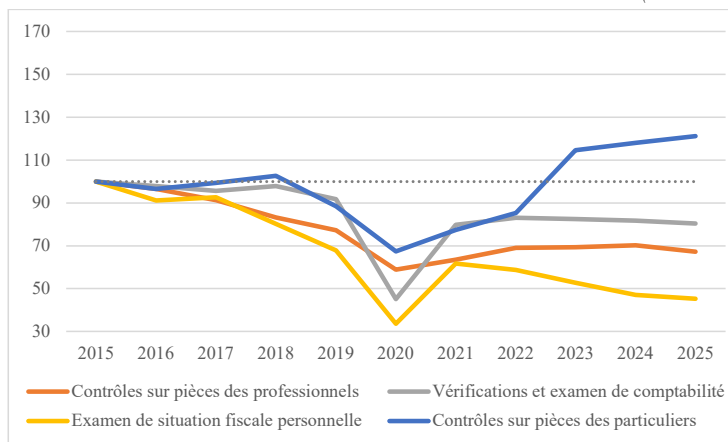
La Cour de comptes estime qu'une seconde dynamique a participé à limiter les effets sur le contrôle fiscal de cette baisse de moyens : le ciblage prioritaire des dossiers à « forts enjeux » pouvant donner lieu à des rappels de droits élevés. Leur part dans la programmation est ainsi passée de 46 % en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

(en base 100)



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.

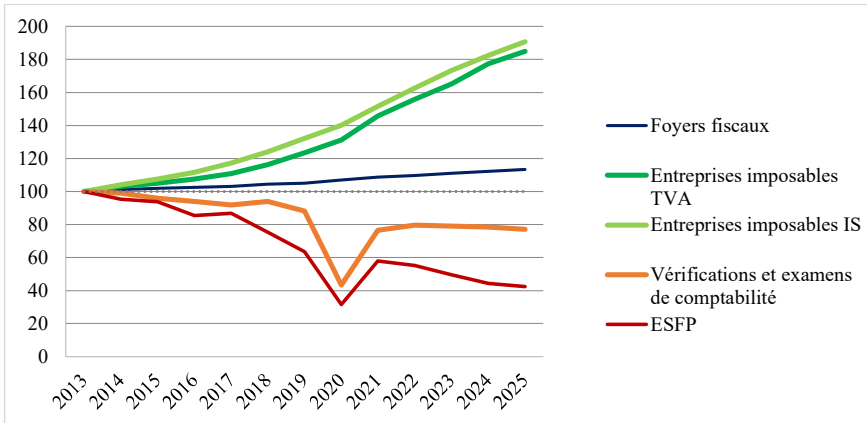
Cette évolution est intervenue alors même que le tissu fiscal connaissait une croissance considérable, aussi bien pour le nombre de foyers fiscaux (+ 13,4 %) que pour le nombre d’entreprises imposables à l’impôt sur les sociétés (+ 90,7 %) et la TVA (+ 84,9 %) ⁽¹⁾. Elle concerne par ailleurs d’autres 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.

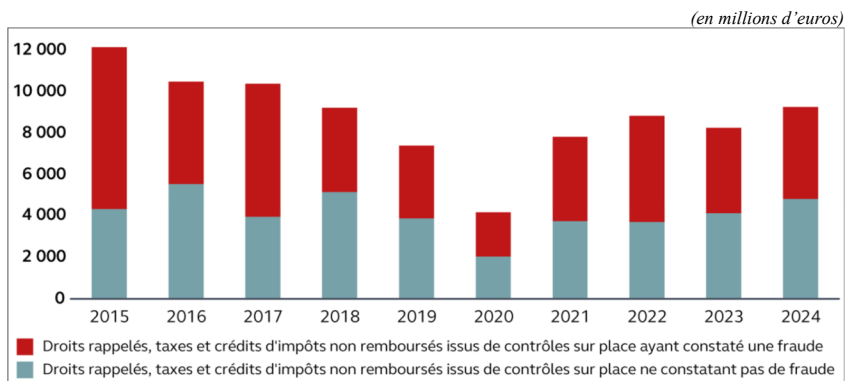
2. Une baisse de la fraude détectée par les contrôles sur place et des pénalités prononcées qui fragilisent la portée dissuasive du contrôle fiscal

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 publique.

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 STDR⁽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
Dont Contrôle fiscal externe (CFE)	2	8 578	7 689	7 539	8 357	7 695	7 363	6 928	5 636	3 179	5 933	6 598	6 254	7 168	7 489
Dont Contrôle fiscal sur pièces (CSP)	3	4 165	4 330	4 614	4 224	4 249	3 895	3 721	3 811	3 724	5 130	5 352	6 375	6 870	6 814
Pénalités (y compris les intérêts de retard) hors STDR	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
Dont CFE	5	3 235	3 127	2 908	3 769	2 778	3 014	2 389	1 758	961	1 877	2 231	1 989	2 080	2 284
Dont CSP	6	532	587	779	563	523	560	633	526	382	500	434	569	555	549
Total des droits et des pénalités hors STDR (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
Dont CFE (lignes 2+5)	8	11 813	10 816	10 447	12 126	10 473	10 377	9 217	7 394	4 140	7 810	8 829	8 243	9 248	9 773
Dont CSP (lignes 3+6)	9	4 697	4 917	5 393	4 787	4 772	4 455	4 354	4 337	4 106	5 630	5 787	6 945	7 425	7 363
STDR (IR, droits d'exercice, 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 STDR (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
Crédits 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
Dont CFE	13	499	776	438	309	297	346	299	238	297	256	247	270	285	1751
Dont CSP	14	1 127	1 490	1 106	1 318	1 449	1 409	1 343	1 542	1 676	1 964	2 781	3 028	3 095	6 641

Source : DGFîP.

La DGFîP 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 DGFîP 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 réalisés par la DGFîP 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 BAISSES 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 DU 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.

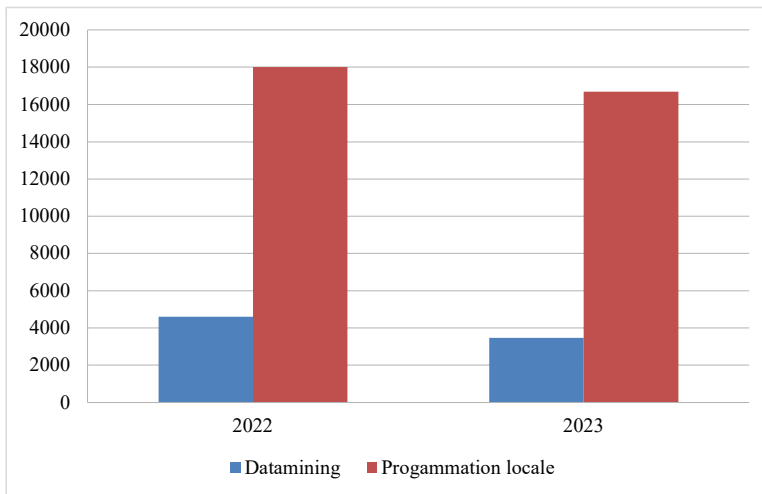
(1) Les indicateurs portant sur la part des contrôles des particuliers déterminés par datamining ne sont intégrés aux cahiers statistiques que depuis 2023. Dans son rapport de 2023, la Cour des comptes indique une progression rapide à partir de 2016, passant de moins de 5 % à 10 % en 2017, 20 % en 2019 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 DGFIP. 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 DGFIP 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 DGFIP 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 (DGFIP)	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'efficience, une évaluation préalable de la réalité des gains constatés, en concertation avec les personnels concernés.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 21 juillet, la commission examine le rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur les moyens de la DGFIP consacrés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales de Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale de la mission Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale, et entend Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques, sur les conclusions de ce rapport.

M. Philippe Brun, président. Chers collègues, notre ordre du jour appelle la présentation, par notre collègue Mathilde Feld, rapporteure spéciale de la mission *Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale*, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) consacrés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Nous procédons dans le même temps à l'audition de Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques, sur les conclusions de ce rapport d'information. Mme Amélie Verdier est accompagnée pour cette audition de M. Stéphane Créange, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).

Madame la rapporteure spéciale, je vous cède la parole.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale de la mission *Gestion des finances publiques : lutte contre l'évasion fiscale*. Au cours des dix dernières années, nous avons assisté à une communication frénétique des gouvernements successifs sur la fraude fiscale. Des plans antifraude prétendument révolutionnaires se sont multipliés et une demi-douzaine de textes nous ont été soumis, tous plus inefficaces les uns que les autres, avec une « palme d'or de la vacuité » pour le dernier.

L'heure est venue de dresser un bilan. Ce rapport s'appuie notamment sur les travaux de la Cour des comptes relatifs aux transformations du contrôle fiscal à la DGFIP, qui ont fait l'objet en décembre dernier d'une publication d'ensemble au terme d'un cycle d'études de six ans. La conclusion est implacable et tient en une phrase : l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, et tout particulièrement de la lutte contre les fraudes graves, s'est considérablement dégradée au cours de la dernière décennie.

Si nous examinons d'abord les résultats du contrôle fiscal, nous voyons qu'entre 2015 et 2024, ils ont diminué d'un peu plus de 5 %, passant de 21,2 milliards d'euros à 20,1 milliards. Dans la mesure où l'inflation cumulée sur la période atteint près de 20 %, cela signifie que le contrôle fiscal a perdu plus d'un cinquième de son rendement réel en une décennie, alors que, dans le même temps, les recettes fiscales totales ont progressé de 44 % en euros constants. En dix ans, les résultats du contrôle ont totalement décroché des rentrées fiscales de l'État.

La cause de cet échec est parfaitement documentée. Depuis 2008, la DGFIP est le premier réservoir de suppressions de postes de l'État. Elle a perdu plus d'un quart de ses agents en une quinzaine d'années et les services de contrôle n'y ont pas échappé, avec un cinquième de leurs effectifs supprimés entre 2015 et 2025.

Au-delà de ses conséquences directes sur les résultats, ce désinvestissement dans les moyens humains a profondément modifié le sens même du contrôle. Pour maintenir un

rendement, la direction a été contrainte de privilégier le contrôle de masse au détriment de la lutte contre les fraudes les plus graves. Les contrôles sur place, c'est-à-dire les contrôles les plus approfondis qui permettent de comprendre un contexte et d'aller chercher la fraude là où elle se cache, se sont effondrés. Les examens de situation fiscale personnelle des particuliers ont été divisés par plus de deux en dix ans. Les vérifications et les examens de comptabilité des entreprises ont baissé de près de 20 %. Le seul indicateur en hausse est celui des contrôles sur pièces des particuliers, c'est-à-dire les contrôles que tous les Français peuvent connaître, qui croisent des informations à distance dans une déclaration pour repérer des erreurs ou des omissions, volontaires ou non.

Cette évolution du contrôle fiscal doit nous interroger. Quelle explication à cet abandon des contrôles approfondis, par essence nécessaires pour lutter contre les fraudes les plus graves, si ce n'est que réduire les contrôles les plus demandeurs en moyens humains permettait à la DGFIP de gérer la pénurie de ressources ? Pouvons-nous accepter que le contrôle fiscal cible désormais en priorité ceux qui ont le moins de moyens de se défendre, en laissant de côté la grande fraude complexe, trop chronophage et au recouvrement incertain ?

Ce deux poids, deux mesures est une attaque directe contre le consentement à l'impôt. Le contrôle fiscal n'a pas qu'une vocation budgétaire. Il doit impérativement réprimer les fraudes les plus scandaleuses et dissuader la récidive des plus puissants si l'on veut préserver notre pacte social.

La Cour des comptes le souligne : le montant des pénalités prononcées s'est effondré de plus de 40 % en dix ans. Or, les sanctions des contrôles sur pièces sont demeurées à peu près stables, alors que les pénalités des contrôles sur place, qui ciblent les fraudes les plus graves, ont chuté. La raison est simple : qualifier l'intention de frauder demande du temps aux agents, surtout dans des montages complexes. Faute d'agents, on ne la qualifie plus et on abandonne les pénalités les plus lourdes, surtout si les vérificateurs retiennent une analyse très étroite de la notion d'intentionnalité de la faute, malgré une jurisprudence sur laquelle ils pourraient s'appuyer. S'agit-il d'un manque de temps ou d'un manque de formation ? Dans tous les cas, ce mésusage de la jurisprudence interroge fortement.

C'est l'objet de ma recommandation numéro quatre, car c'est exactement la même logique d'évitement des complications et du contentieux qui explique le recours croissant à la résolution amiable par des règlements d'ensemble, par exemple, qui coûtent très cher à l'État.

Reste le grand récit qui justifie tout : le recours à l'intelligence artificielle (IA), qui compenserait la baisse des effectifs, argument que nous avons déjà dénoncé ici. On peut difficilement souscrire à une telle analyse au regard des résultats qui nous sont présentés. En 2023, la Cour des comptes relevait que les contrôles issus du croisement des données représentaient 44 % des contrôles réalisés par la DGFIP pour moins de 14 % des droits et pénalités mis en recouvrement, soit moins d'un septième du total. En 2023, le rendement moyen des contrôles menés à l'initiative des agents était près de cinq fois supérieur à celui des contrôles résultant du *data mining*. Le croisement de données peut être efficace pour des petits contrôles réalisés en masse, mais il ne remplace pas le contrôle humain, l'enquête sur place et l'information issue de l'expertise de terrain des agents pour lutter contre les fraudes complexes.

Mes dix recommandations s'organisent en trois blocs.

Les moyens humains doivent être renforcés. Il faut impérativement cesser cette hémorragie. Pour toutes les raisons citées, la DGFIP doit retrouver au minimum 2 000 emplois dédiés au contrôle fiscal d'ici 2029. Mais les emplois dédiés aux autres missions doivent être

aussi fortement renforcés pour permettre à toute la chaîne de la collecte de recueillir et d'analyser les informations qui permettront d'exercer un contrôle et une sanction proportionnée.

La priorité doit ensuite être donnée à la lutte contre les fraudes les plus graves. La part des contrôles programmés sur la base de l'IA doit être réduite et évaluée pour redonner de la place à des contrôles s'appuyant sur l'expertise des agents et leur connaissance du tissu fiscal. De plus, il faut que les services de contrôle reviennent à une application plus large des pénalités exclusives de bonne foi afin de maintenir l'effet dissuasif du contrôle fiscal sur les fraudes graves.

La DGFIP doit par ailleurs avoir les moyens de réaliser sa modernisation. Les moyens dédiés à la résorption de la dette informatique considérable de la direction doivent être doublés et un vrai service de développement interne doit être créé pour éviter les catastrophes industrielles similaires à celle de l'outil « Gérer mes biens immobiliers », dont l'externalisation a coûté 1,3 milliard d'euros de perte de recettes à l'État.

Pour reprendre une expression que certains de nos collègues aiment beaucoup utiliser, ces mesures relèvent du « bon sens budgétaire ». À la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI), qui contrôle nos plus grands groupes, un vérificateur rapporte en moyenne 12 millions d'euros par an à l'État. Or, 15 % des 292 postes y étaient vacants en 2024. Faites le calcul : ce sont plusieurs centaines de millions d'euros que nous renonçons à encaisser pour économiser quelques dizaines de salaires.

Refuser de renforcer les moyens de la DGFIP n'est donc pas une politique d'économie. C'est d'abord une politique qui engendre une perte de sens au travail, un très grand stress et une souffrance profonde pour ses agents. C'est ensuite un contresens budgétaire dans une période où les gels succèdent aux surgels budgétaires. C'est enfin une faute politique, car la DGFIP est l'outil fondamental de notre pacte social. À force de ne plus contrôler les fraudes les plus graves, on finit par organiser l'impunité de ceux qui les commettent, en abîmant sévèrement le consentement à l'impôt.

Ce rapport a par ailleurs soulevé un certain nombre d'interrogations et, puisque nous avons la chance de pouvoir échanger avec vous aujourd'hui, madame la directrice générale, j'aurais quelques questions à vous soumettre.

J'évoquerai d'abord quelques éléments de contexte.

En mai 2023, le gouvernement a annoncé la création de 1 500 emplois d'ici la fin du quinquennat pour renforcer les effectifs dédiés à la lutte contre la fraude fiscale. Trois ans plus tard, les effectifs du contrôle fiscal sont passés de 10 455 à 10 497 équivalents temps plein (ETP), soit une augmentation de 42 emplois sur les 1 500 promis. Ce chiffre s'élève à un peu plus d'une centaine si l'on compte la création de l'Office national antifraude (Onaf). Même si l'on y ajoute les 900 redéploiements qui seraient en cours, dont 300 concernent l'accompagnement des contribuables et le recouvrement des amendes, et non le contrôle fiscal, nous sommes loin des objectifs de ce grand plan de lutte contre la fraude fiscale. À la fin de l'année 2026, il manquera 600 emplois, soit plus d'un tiers du total.

À ce constat s'ajoutent des décisions qui nous inquiètent au plus haut point et qui vont exactement dans le sens inverse de nos recommandations. Depuis le 1^{er} janvier 2026, la mise en place du nouveau référentiel d'emplois de la DGFIP interroge. Sous couvert d'une nouvelle méthode de calcul des emplois plus proche de la réalité, ce sont près de 3 000 emplois non pourvus dont l'existence est masquée. La logique qui sous-tend ces disparitions nous reste

complètement inconnue, car, malgré mes demandes répétées, vos services ne nous ont toujours pas fourni le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) qui a servi de base à ce référentiel. Je me permets de réitérer cette demande.

L'autre mouvement très inquiétant est que la DGFIP engage une seconde vague de fermetures de services et d'antennes décentralisées partout sur le territoire, après celle de 2019, dans le cadre de la mise en place du nouveau réseau de proximité. Cela signifie la fermeture de 130 services et antennes en 2027, dont 47 au 1^{er} janvier. À terme, d'ici à 2030, ce sont 330 fermetures qui sont visées.

J'ai donc trois questions.

Premièrement, les 1 500 emplois annoncés en 2023 seront-ils réellement créés d'ici à 2027, malgré le nouveau référentiel et la prévision de fermeture massive d'antennes et de services décentralisés ?

Deuxièmement, pouvez-vous nous dire si l'abandon progressif des contrôles sur place au profit des contrôles sur pièces est le résultat d'une commande politique ou simplement une méthode de gestion de la pénurie ?

Troisièmement, votre cadre d'objectifs et de moyens 2023-2027 fixait à 50 % la proportion de la programmation des contrôles par l'IA en 2027. Or, nous sommes déjà à plus de 57 % pour les professionnels et 63 % pour les particuliers. Ce que la DGFIP a appelé un « plafond » dans ses échanges avec la Cour des comptes est donc franchi depuis plusieurs années. Pourriez-vous, par conséquent, nous indiquer la trajectoire visée par la DGFIP ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je me permets tout d'abord de vous remercier sincèrement, madame la rapporteure, pour votre méthode et pour la transmission du projet de rapport, qui nous a éclairés et nous permet de vous répondre précisément. Je vous remercie également pour les mots que vous avez eus sur les missions de la DGFIP, qui est effectivement une administration régaliennne indispensable au fonctionnement des services publics, ce qui anime les femmes et les hommes qui concourent à ces missions.

Madame la rapporteure, certains éléments que vous avancez ne nous semblent pas exacts. Nous avons répondu par écrit à certains de vos constats. Il me semble important de rappeler devant cette commission des éléments que nous partageons complètement et d'autres pour lesquels nous avons effectivement un désaccord.

Avant d'entrer dans le détail de ces désaccords, je voudrais rappeler que la DGFIP comporte en son sein un département statistique qui publie très régulièrement les résultats de son activité. Nous pouvons avoir un désaccord parce que nous ne regardons pas les mêmes périodes ou que nous n'utilisons pas la même méthode. Je voudrais cependant redire avec force que nous publions très régulièrement les résultats de notre activité. Je suis évidemment à l'entière disposition de votre commission pour examiner quelles données pourraient être présentées, soit avec une périodicité différente, soit avec une plus grande clarté. Nous essayons de le faire, notamment dans la présentation du rapport d'activité de la direction générale, mais je suis quelque peu interpellée par le fait que nous puissions avoir des divergences d'interprétation.

Concernant ce que vous considérez être la baisse du rendement du contrôle fiscal, je me permets de renvoyer notamment à la réponse publique que la ministre de l'action et des comptes publics avait faite au rapport de la Cour des comptes que vous avez cité. Il faut

rappeler qu'il y a une question de période. Deux éléments importants sont à avoir en tête quand on regarde le rendement du contrôle fiscal sur le moyen terme.

D'une part, un service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été mis en place à partir de 2014 pour accueillir les déclarations spontanées de contribuables qui avaient dissimulé une partie de leurs revenus ou effectué des déclarations erronées. Un dispositif visait à ce qu'ils viennent se déclarer en bénéficiant de pénalités réduites. Il en a résulté, de manière assez cohérente, un rendement exceptionnel du contrôle fiscal au début de la période que vous avez citée, madame la rapporteure. Il nous semble donc difficile de prendre les résultats des années 2014-2015 pour apprécier les résultats dix ans après, alors que ces années concentraient la mise en recouvrement de ces déclarations rectificatives.

D'autre part, nous avons changé de méthode de comptabilisation des résultats des droits et pénalités du contrôle fiscal en 2019. C'est pourquoi, si l'on regarde la progression des résultats à partir de 2019, nous passons de 13,5 milliards d'euros à 20 milliards d'euros en 2024.

Il ne s'agit pas de dire qu'il y a une bonne ou une mauvaise année pour regarder le rendement. Il y a effectivement des années avec des chiffres plus élevés que d'autres, mais on ne peut pas, à mon sens, mettre en exergue des chiffres qui pourraient faire apparaître une baisse sans expliciter les impacts précis du STDR en début de période. Si l'on regarde en matière de droits et pénalités, depuis 2019, les recettes encaissées ont toujours été supérieures à celles de la période 2015-2018. Je mets bien sûr de côté l'année 2020, qui a été très particulière, car nous avons suspendu un certain volume de contrôles. S'il est extrêmement légitime de regarder ces chiffres dans la durée, il y a des éléments de méthode et de comparaison à retenir.

Le deuxième élément qui m'interroge est le rapprochement qui est fait entre l'évolution des recettes fiscales et l'évolution du contrôle fiscal. Je ne considère pas, pour ma part, qu'on attende nécessairement une fonction affine entre le rendement du contrôle fiscal et celui des recettes fiscales. Il est possible d'imaginer que nous ayons une action de prévention plus efficace et qu'un certain nombre de contribuables déclarent plus spontanément. Je vous rejoins totalement quant au fait que nous avons besoin de mieux mesurer notre action par rapport à ce que l'on peut estimer être l'écart fiscal. Nous sommes tout à fait en ligne avec l'intérêt de publier et de développer les études permettant d'affiner la connaissance de l'écart fiscal en France. Nous avons publié une première étude en septembre 2024 sur l'écart fiscal en matière de TVA. Nous publierons très prochainement une analyse de l'écart fiscal en matière d'impôt sur les sociétés. Nous procéderons également à une actualisation de l'analyse relative à la TVA pour mieux prendre en compte les défaillances déclaratives. Nous mènerons ensuite des travaux relatifs à l'impôt sur le revenu. En tout cas, votre recommandation de mesure de l'écart fiscal devrait pouvoir être tenue à l'échéance de 2028, au moins sur ces trois grands impôts. Je partage tout à fait l'idée que c'est en confrontant non seulement la photographie de l'écart fiscal à un moment donné, mais aussi le suivi dans le temps de cet écart, par rapport au rendement des recettes fiscales nettes et des droits et pénalités notifiés, que l'on peut apprécier l'efficacité du contrôle fiscal. Toutefois, il n'y a pas de raison, à mon sens, de considérer que quand les impôts augmentent, les résultats du contrôle devraient augmenter.

S'agissant des constats sur les pénalités, nous avons répondu par écrit à votre questionnaire du 3 juillet. Je voudrais insister sur le fait que, fort heureusement, personne à la DGFIP n'a d'objectif fixé en termes de pourcentage de pénalités à octroyer. Nous regardons avant tout les dossiers. Pour ma part, je ne considère pas qu'il y ait forcément une conséquence à tirer d'une hausse ou d'une baisse des pénalités à 40 %, 80 % ou 100 %. Factuellement, en

2015, 34,1 % des dossiers de contrôle fiscal comportaient une majoration ; en 2024, ce chiffre est de 35,8 %. Effectivement, il y a eu des années avec un point plus bas, comme en 2019, où nous étions à 29,8 %, et des années avec des points plus hauts. Nous avons transmis à Mme la rapporteure la chronique année par année. Il n'y a pas d'effondrement.

Concernant la question d'éventuelles instructions des ministres, je voudrais dire de manière très simple devant votre commission que nous n'en avons aucune, ni sur la part de pénalités à appliquer, ni d'ailleurs sur quelque dossier individuel que ce soit. C'est une pratique saine et très largement partagée avec mes homologues.

S'agissant de l'évolution des emplois, il est tout à fait exact que le plan annoncé en 2023 prévoyait un renforcement de 1 500 emplois en matière de lutte contre la fraude à la DGFIP. Le chiffre de 42 emplois supplémentaires que vous avez annoncé est en cours d'amélioration. Il concerne les effectifs effectivement présents dans les services. Or, nous avons une politique de recrutement et de formation. Il faut du temps pour recruter par concours et pour former les personnes qui rejoignent la DGFIP. Nous attendons aussi les arbitrages pour 2027 pour voir à quel rythme ces créations d'emplois vont être réalisées. En revanche, je confirme que, du fait des schémas d'emplois – qui, depuis 1998, ont été négatifs pour la direction générale des impôts, puis pour la DGFIP, notamment en raison des gains de productivité rendus possibles par la fusion, la numérisation de nombreux processus et la simplification ou la suppression de certains impôts –, nous avons connu une première période de baisse des effectifs du contrôle fiscal, similaire à celle des autres effectifs de la DGFIP, puis une augmentation, engagée depuis 2023. Toutefois, entre l'orientation, le lancement des concours, le recrutement et la formation, les effets se feront sentir à partir de 2026 et 2027.

Concernant les emplois, je m'étonne de la présentation de la nouvelle méthode d'allocation des emplois à la DGFIP. C'est une méthode d'allocation des effectifs à niveau donné. J'ai souhaité que l'on tienne mieux compte de la réalité des emplois et que l'on regarde les effectifs effectivement présents. Les chiffres avancés concernent des emplois qui étaient vacants avant et qui le sont après ; il n'y a aucun changement de ce point de vue. La DGFIP, comme toutes les administrations, applique des schémas d'emploi. La loi de finances fixe un volume d'autorisations et des évolutions d'une année sur l'autre. En vocabulaire budgétaire, ce qui est le plus mordant pour nous est l'évolution du schéma d'emplois. Cette nouvelle méthode d'allocation des emplois est complètement indépendante de cela. On regarde le nombre et la répartition des agents entre les différents métiers de la DGFIP. Compte tenu de la priorité donnée depuis 2023 au contrôle fiscal, il n'y a pas de baisse, mais bien une hausse des effectifs du contrôle fiscal. Ensuite, cette méthode sert à regarder où sont les plus grands enjeux en matière de réalisation des missions de la DGFIP. Nous pouvons parler, d'un département à l'autre, de la répartition des articles de rôles à l'impôt sur le revenu ou du nombre d'entreprises déclarantes à la TVA, mais nous tenons également compte des difficultés relatives de tel ou tel tissu territorial, comme la part de la population âgée ou le taux de pauvreté. Très simplement, cette méthode d'allocation des emplois n'a pas d'impact sur les effectifs de la DGFIP.

Nous avons transmis, madame la rapporteure, votre demande relative au rapport de l'IGF. Je ne manquerai pas de relayer à nouveau votre demande.

Concernant l'adaptation du réseau de la DGFIP, qui concerne assez peu le contrôle fiscal, aucun changement n'est prévu dans les structures. Il ne s'agit donc pas d'une nouvelle réforme par rapport au réseau de proximité présenté en 2018 et mis en œuvre à partir de 2019. Nous gardons les mêmes unités de base de fonctionnement. Il me semble logique de regarder périodiquement comment une administration fonctionne, la taille des équipes et les questions immobilières qui se posent. Nous regardons si nous respectons les orientations, comme la cible

de seize mètres carrés par agent que nous ne respectons pas à ce stade. Nous regardons aussi les besoins de la population. Rien n'est définitivement décidé aujourd'hui. Nous veillons à ce que les structures accueillant du public soient maintenues et nous menons une concertation sur place.

S'agissant des méthodes de programmation du contrôle fiscal, je vous remercie de me donner l'opportunité de redire ce que nous avons essayé d'expliquer à la Cour des comptes. Nous n'avions peut-être pas été assez explicites sur notre stratégie. La programmation du contrôle fiscal se fait selon trois grandes catégories de sources : le *data mining*, le renseignement interne venant d'autres services de la DGFIP et l'échange avec d'autres administrations, notamment pour les fraudes les plus caractérisées et intentionnelles, en collaboration active avec le ministère de l'intérieur et les services de la justice. Le cadre d'objectifs et de moyens (COM) 2023-2027 souhaitait donner un essor à la programmation sur *data mining*, ce qui explique cet objectif d'une programmation issue au moins pour moitié de ces croisements. Comme ce résultat est atteint, ce n'est désormais plus un objectif pour la DGFIP. Nous continuerons, si vous le souhaitez, à venir présenter ces statistiques devant votre commission. Cependant, pour ma part, je considère qu'il y a des départements qui sont à 40 % et d'autres à 60 %, et c'est parfaitement adapté à la connaissance du tissu de chaque département. Il n'existe pas d'objectif unique de 50 %. Nous devons regarder cette part de programmation liée au *data mining*, mais ce n'est plus un objectif en soi.

J'insiste sur la complémentarité des sources de programmation. Le *data mining* ne répondra pas, à lui seul, à l'objectif de lutte contre la fraude ; c'est en revanche une manière efficace et moins coûteuse en moyens humains de détecter des incohérences déclaratives. Le point extrêmement important est qu'au sein de la DGFIP, c'est toujours un humain qui décide. Je le redis fermement devant votre commission : aucun contrôle n'est déclenché automatiquement par une liste. Des listes sont proposées aux services de vérification. Nous regardons ensuite ce qu'ils choisissent ou non. C'est ainsi que l'on arrive à la part de programmation déclenchée sur liste. Toutefois, il existe d'autres sources de programmation et, surtout, ces listes sont enrichies par un dialogue constant entre les services de contrôle (au niveau national, régional et départemental) et les équipes qui font ces croisements, afin de les améliorer. Les services de contrôle suggèrent, au vu de ce qu'ils constatent sur le terrain, quels types d'informations croiser. Il s'agit d'une approche qui doit se nourrir de la réalité observée et de nouvelles listes sont donc élaborées chaque année à partir des retours des services de contrôle.

Je parle de complémentarité, car le contrôle déclenché sur *data mining* est un peu moins « rentable » que le contrôle déclenché sur renseignement humain. Notre objectif est de dégager du temps pour que les vérificateurs puissent aller vite sur ces contrôles relativement simples et passer plus de temps sur les contrôles les plus complexes. Les contrôles programmés à partir de listes qui croisent les incohérences déclaratives s'améliorent qualitativement, car ils sont nourris de ces retours du terrain.

En 2025, pour les professionnels, la médiane des dossiers déclenchés par *data mining* est de 24 500 euros et de 37 500 euros pour les directions régionales du contrôle fiscal (DRFiP). Ces chiffres sont en augmentation, même s'ils demeurent inférieurs au montant médian observé pour les contrôles déclenchés à la suite d'un renseignement interne de la DGFIP ou d'autres sources. Mais c'est bien parce qu'on peut aller vite sur ces contrôles facilement détectés que l'on dégage du temps pour les autres.

Je voudrais vraiment insister sur le fait que le *data mining* n'existe pas sans le contrôle déclenché sur renseignement humain ; personne n'a envisagé autre chose. Nous avons une organisation qui s'adapte en permanence, notamment avec les pôles de contrôle à distance

implantés sur tout le territoire. Nous connaissons, certes, des adaptations du réseau, avec des fermetures de structures à certains endroits, mais nous en ouvrons également d'autres. Nous avons des structures de contrôle à distance qui peuvent traiter de la masse, ce qui est très bien, mais qui sont complémentaires des autres dossiers. Nous n'avons plus d'objectif statistique de la part du contrôle déclenché grâce au *data mining*, car celui-ci est maintenant pleinement approprié par les services comme une source complémentaire.

Je terminerai par quelques éléments de réponse à vos propositions.

S'agissant du rôle que vous proposez de donner à la Cour des comptes, je ne me prononcerai pas sur ce point, mais je peux vous confirmer que nous réalisons un travail très étroit avec la Cour pour analyser les résultats du contrôle, que nous présentons par ailleurs tous les ans.

Concernant les emplois, je me permets de renvoyer aux travaux du Parlement sur ce qui sera décidé pour l'année prochaine. En tout cas, je voudrais insister sur le fait que nous renforcerons encore l'année prochaine les effectifs de la lutte contre la fraude, dans des proportions qui pourront peut-être varier au vu de l'effort qui est demandé.

S'agissant de votre recommandation numéro trois sur l'évolution des effectifs, je confirme qu'il n'est pas dans mes pratiques de définir les cibles d'emploi en concertation avec les syndicats. Nous leur présentons pour information les évolutions de l'emploi. Nous évoquons la répartition, la mesure de la charge et le ressenti des équipes, ce qui est très important pour comprendre si elles se sentent suffisamment formées et si la charge de travail leur paraît correctement répartie.

Concernant l'intentionnalité pour l'application des pénalités exclusives de bonne foi, je voudrais redire que nous nous appuyons déjà aujourd'hui au quotidien sur la jurisprudence, mais qu'il me semble aussi important que nous garantissons l'égalité devant l'impôt et la préservation des droits des contribuables. L'objectif de la DGFIP n'est pas en soi qu'un contrôle se termine par des pénalités. L'objectif sur lequel nous avons une attention forte, c'est la part des contrôles qui se terminent par une acceptation du contribuable. Il y a des contribuables qui n'accepteront jamais et avec lesquels nous ne voulons pas nous mettre d'accord. Mais il nous semble aussi qu'une bonne politique en matière de contrôle fiscal est que le contradictoire s'applique et que nous puissions regarder si nous avons de quoi nourrir l'application de pénalités exclusives de bonne foi. Or, il est parfois reproché à certains vérificateurs de menacer de pénalités pour faire pression. Je redis avec force que personne n'a d'objectif en volume de pénalités, ce qui serait attentatoire à l'analyse individuelle de chaque dossier.

S'agissant des règlements d'ensemble, auxquels vous avez fait allusion, je ne comprends pas très bien pourquoi vous considérez qu'ils font perdre de l'argent à l'État. Au contraire, ce sont des cas où nous estimons avoir un doute. Si nous sommes sûrs de notre fait, nous ne donnons pas suite. Je rappelle que la DGFIP gagne plus de 90 % de ses contentieux. Quand on est sûr de nous, il n'y a aucune raison de faire un règlement d'ensemble. En revanche, quand il y a un doute, de fait ou de droit, et cela arrive, car la matière fiscale est complexe, l'intérêt de l'État n'est pas de passer des années en contentieux. Notre intérêt est la clarté et la lisibilité. Quand il y a un règlement d'ensemble, c'est que le contribuable nous a apporté des éléments qui nous montrent que nous avons un doute sur notre capacité à convaincre le juge. Cela ne veut pas dire que le vérificateur a mal fait son travail, mais qu'on n'a pas toujours les éléments pour le démontrer. Ces règlements d'ensemble sont d'un volume limité par rapport au volume du contrôle fiscal et leur nombre est plutôt en baisse.

Le volume de règlements d'ensemble est important à la DVNI, car cette direction traite des cas les plus complexes. Par exemple, en termes de prix de transfert, nous sommes jugés offensifs par nos homologues de l'OCDE pour localiser le résultat en France quand des groupes internationaux ont la capacité de le localiser différemment. Nous arrivons très régulièrement à démontrer une localisation en France. Néanmoins, quand nous n'y arrivons pas, il faut avoir l'objectivité de reconnaître que nous avons un intérêt à nous mettre d'accord afin d'avancer. Pour l'entreprise, avoir une épée de Damoclès au-dessus de la tête quant à la manière dont l'administration fiscale traitera le dossier n'est pas une bonne chose. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous développons autant que possible des accords préalables. Nous essayons d'être justes. Des cas compliqués ont été rendus publics, pour lesquels nous pouvions mettre en cause la résidence fiscale déclarée à l'étranger, alors qu'il nous semblait évident qu'une partie de l'activité était réalisée en France. Nous avons gagné.

Je terminerai en disant que la DGFIP a une obsession d'efficacité globale de la gestion fiscale. Le mieux, c'est la fraude fiscale évitée. La lutte contre la fraude fiscale commence dans les centres des impôts des particuliers et des professionnels. C'est aussi là qu'on peut repérer un certain nombre de comportements. La fraude évolue, et il est évident qu'il faut être extrêmement attentif à des phénomènes qui sont parfois internationalisés et qui utilisent même parfois l'IA. Je voudrais vraiment insister sur le fait que la DGFIP intensifie son action et nous aurons l'occasion prochainement de mettre à jour et de publier notre stratégie d'ensemble de lutte contre la fraude et de détermination des programmations du contrôle. En effet, à la lecture de ce rapport provisoire, je me suis dit que nous n'avions pas encore assez expliqué la complémentarité des sources de contrôle.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Je n'ai aucun doute sur la volonté de la DGFIP de faire très bien tout ce que vous venez d'évoquer. En revanche, je maintiens ma certitude que vous n'avez absolument pas les effectifs pour faire ce que vous voulez faire.

L'exemple des règlements d'ensemble est tout à fait parlant : c'est pour éviter le contentieux – à mon avis parce que vous n'avez pas assez d'effectifs à la DGFIP – que vous allez à des règlements amiables.

J'aimerais votre éclairage sur l'abandon progressif, très clair dans les statistiques sur dix ans, des contrôles sur place au profit des contrôles sur pièces.

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Ce n'est pas un abandon. J'ai répondu sur ce point en disant que nous n'avions aucune instruction en ce sens. Nous appliquons la méthode qui nous paraît la plus efficace. L'examen de la situation fiscale personnelle sur place est très intrusif et perturbant, avec un fort impact pour le particulier ou le professionnel.

Cela me permet de revenir sur une phrase : vous avez dit que nous ciblions en priorité ceux qui ont le moins de moyens de se défendre. Cela m'a choquée, car c'est tout à fait inexact. Une récente commission d'enquête a d'ailleurs pu regarder la part des contrôles que nous faisons sur les patrimoines les plus élevés, qui est logiquement bien plus élevée que sur d'autres types de revenus ou de patrimoines. Nous ciblons des dossiers à enjeu, qui comportent des incohérences. Je ne vois pas sur quels éléments vous vous fondez pour affirmer que nous ciblons ceux qui ont le moins de moyens de se défendre. Nous adaptons le type de contrôle à l'évidence et nous avons à cœur de démontrer tout ce qui doit l'être, tout en perturbant le moins possible les particuliers et les professionnels.

M. Stéphane Créange, chef du service de sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFIP. Nous avons cherché à adapter nos méthodes de contrôle à chaque type de dossier

pour éviter justement des procédures qui peuvent durer beaucoup trop longtemps par rapport aux résultats obtenus *in fine*.

Si l'on regarde globalement ce que l'on appelle dans notre jargon le « point d'impact » de notre action, c'est-à-dire le cumul des contrôles fiscaux externes avec les contrôles sur pièces, on constate que, sur dix ans, ces points d'impact ont très largement augmenté, de plus de 20 %. Le fait d'avoir diminué les vérifications générales de comptabilité – parfois au profit de vérifications ponctuelles de comptabilité – ou d'avoir multiplié les contrôles sur pièces des personnes physiques a conduit à ce que nous augmentions le point d'impact et la présence de la DGFIP sur l'ensemble des tissus fiscaux où cela était nécessaire.

Les travaux de la 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 ont parfaitement montré que le contrôle des personnes physiques disposant d'un haut patrimoine est quelque chose de très concret, tout à fait balisé et d'un volume important par rapport au reste de la population.

Nous ciblons en fonction des enjeux fiscaux. Les personnes les plus fragiles ne paient souvent pas d'impôt ou n'ont pas de problématiques fiscales complexes. Ce n'est donc pas vers ces personnes que nous programmons des contrôles.

M. Philippe Brun, président. Madame la directrice générale, nous sommes très attachés à votre direction. La DGFIP est une administration d'élite, avec laquelle nous avons plaisir à travailler dans nos territoires et nos départements. Il ne faut pas prendre mal les questions que nous vous posons, notamment celles de la rapporteure spéciale, qui visent simplement à améliorer encore le service apporté aux citoyens, le recouvrement des impôts et la gestion des finances publiques.

Premièrement, en regardant le rapport de la Cour des comptes, nous nous rendons compte que, depuis la réforme du verrou de Bercy, le traitement pénal de la fraude fiscale est paradoxalement moins répressif. Le nombre de dossiers transmis a plus que doublé, mais le nombre de personnes effectivement poursuivies a finalement baissé. La Cour des comptes dit d'ailleurs que cette baisse est liée à l'insuffisance de moyens des parquets pour donner suite aux dossiers que vous transmettez. De votre point de vue, les infractions de fraude fiscale signalées par vos services sont-elles poursuivies correctement ? Avez-vous pu observer des dossiers de fraude caractérisée qui ne faisaient l'objet d'aucune poursuite ou d'un classement sans suite ?

Deuxièmement, un constat relevé par la rapporteure spéciale et par la Cour des comptes est que le montant des pénalités prononcées est en baisse nette sur dix ans, y compris pour les pénalités exclusives de bonne foi, qui sanctionnent les cas de fraudes caractérisées. La Cour et la rapporteure spéciale recommandent d'adopter une doctrine plus stricte s'agissant de ces sanctions exclusives, afin de maintenir l'effet dissuasif du contrôle fiscal. Pouvez-vous nous expliquer cette évolution ? Y a-t-il bien eu une évolution de la doctrine des services de contrôle ?

Troisièmement, vous dites qu'il faut retraiter la réalité statistique du contrôle fiscal des résultats du STDR, en raison de recettes exceptionnelles à la suite de la mise en place de ce service. Vous étiez vous-même partie prenante de la création de ce service, puisque vous étiez alors directrice de cabinet du ministre du budget. Pourquoi ne pas recréer ce service, puisqu'il a eu une telle efficacité et un tel rendement ? Est-il devenu tellement efficace qu'il n'y a plus besoin de ce type de dispositif ? Ne permettrait-il pas d'augmenter le rendement du contrôle fiscal ?

Quatrièmement, concernant l'attrition des moyens de votre direction générale, il est vrai que la courbe s'est un peu aplatie, mais la DGFIP a perdu 2 000 ETP par an pendant dix à quinze ans. Vous nous avez indiqué que, même si les effectifs baissent, ceux du contrôle fiscal augmentent par une réallocation des moyens. Pouvez-vous nous donner une idée du niveau d'attrition des moyens qui serait acceptable pour vous ? À quel niveau de baisse d'effectifs aurons-nous aussi une baisse du niveau du contrôle fiscal ? Dans les arbitrages budgétaires, il est toujours facile de demander à la DGFIP de faire des efforts, puisque c'est l'administration qui a le plus contribué à la baisse des effectifs de l'État en France depuis 2011. Si le prochain projet de loi de finances (PLF) nous propose à nouveau 2 000 ETP en moins, y aura-t-il des conséquences sur le contrôle fiscal ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je mets des guillemets au « verrou de Bercy », car cela donne l'impression qu'avant, on avait un coffrefort pour éviter de transmettre. Je rappelle que nous transmettions déjà des dossiers au pénal, mais les chiffres que vous avez rappelés sont exacts : il y a plus de dossiers transmis, mais moins de condamnations.

Tout d'abord, je ne voudrais pas laisser penser qu'il n'y a aucune réponse pénale. Il faut distinguer les dossiers qui sont traités par le parquet national financier (PNF). Je ne me permettrai pas de parler à sa place, mais je peux dire que nous avons une excellente collaboration. Les dossiers les plus graves et complexes ont une réponse. Il est difficile de faire des généralités, mais il y a quand même, et cela me paraît le plus important, une réponse pénale qui semble claire et publique pour quelques dossiers très problématiques, s'agissant notamment de professionnels.

Ensuite, il y a la réalité de la complexité de la matière fiscale. Je ne peux pas répondre complètement à la place de l'autorité judiciaire. Notre objectif est de travailler au mieux avec les parquets, de transmettre les dossiers les plus aboutis possibles pour que tous ceux pour lesquels le parquet estime qu'il y a matière à poursuivre puissent avoir une issue rapide. Concrètement, nous n'avons plus – ou plus entièrement – l'opportunité de dire si un dossier mérite, à nos yeux, une réponse pénale. Il y a un caractère automatique en cas de répétition de pénalités à 40 % ou dans les cas de fraudes les plus graves, quelles que soient la réalité du dossier et la matérialité de ce qui pourra donner lieu, le cas échéant, à une réponse pénale jusqu'au bout.

En réponse à la Cour des comptes, nous nous sommes engagés à faire le bilan de cette fin du « verrou », puisque, si l'on regarde simplement les chiffres, on ne peut pas considérer qu'ils sont complètement satisfaisants, même si le ministère de la justice nous rappelle régulièrement qu'un classement sans suite ne signifie pas qu'il ne s'est rien passé. Cela reste quand même un petit peu frustrant de le lire de cette manière.

Par ailleurs, il n'y a pas de doctrine plus stricte sur les sanctions exclusives de bonne foi. Encore une fois, ce qui nous importe est d'appliquer le droit et de regarder ce que l'on peut démontrer. Pour moi, il n'est pas anormal que, d'une année sur l'autre, il puisse y avoir des pénalités exclusives de bonne foi en hausse ou en baisse. Fort heureusement, cela concerne une minorité de nos concitoyens. Il faut faire attention à l'assimilation entre contrôle fiscal et fraude intentionnelle. Il y a parfois des personnes qui font l'objet d'un contrôle, de droits rehaussés et de pénalités, sans qu'on aille jusqu'à dire que c'est intentionnel.

M. Stéphane Créange chef du service de sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFIP. Les pénalités de 100 %, qui sont les plus rudes, sont en progression depuis 2018, avec 447 millions d'euros en 2024 contre 409 millions d'euros en 2015. Celles de 40 % pour défaillances déclaratives sont également en augmentation : 191 millions d'euros en

2024 contre 146 millions d'euros en 2015. Celles de 80 % sont en progression entre 2021 et 2024. Celles de 40 % pour manquement délibéré sont beaucoup plus variables d'une année à l'autre. Il faut regarder l'application des pénalités dossier par dossier. Les grands chiffres montrent que, si le montant peut évoluer, le taux d'application des pénalités sur les contrôles fiscaux externes est stable dans le temps. Il se situe entre 30 % et 34 % sur dix ans, avec des variations annuelles, mais un taux d'application stable sur le long terme. Les taux appliqués, eux, peuvent varier selon les dossiers.

Mme Amélie Verdier, , directrice générale des finances publiques. Le STDR a d'abord eu une efficacité, que l'on ne retrouverait pas exactement à l'identique, liée au fait que beaucoup de personnes qui se sont présentées avaient hérité de comptes non déclarés à l'étranger. Pour diverses raisons, nous avons de bonnes raisons de penser que l'essentiel de cette population, c'est-à-dire des personnes qui étaient en situation d'irrégularité, mais qui n'en étaient pas à l'initiative, a saisi cette fenêtre d'opportunité. Au fur et à mesure des prolongations de ce service, on peut penser qu'une large part de ceux qui avaient l'intention de régulariser l'a fait. La menace d'être découverts était très crédible, car nous avons récupéré des listings et des informations, soit par des aviseurs, soit par des journalistes. Il faut rappeler qu'il y a toujours des pénalités réduites quand on vient spontanément se déclarer.

J'en profite pour rappeler l'existence d'un service dédié, y compris aux professionnels : le service de mise en conformité (Smec). Il est destiné prioritairement aux grandes entreprises, qui peuvent venir nous voir en disant : « Nous avons eu un traitement fiscal dont nous ne sommes pas sûrs, nous venons spontanément le déclarer. » Nous faisons alors ensemble la mise en conformité. Je redis qu'il y a des pénalités s'il y a eu des comportements qui n'étaient pas adaptés, mais nous tenons compte de cette démarche volontaire du contribuable. La question pourrait se poser quant à des incitations pour de futurs services.

Enfin, concernant le niveau de baisse des effectifs, je rappelle que les effectifs du contrôle fiscal ne sont pas les seuls que nous renforçons. Les moyens informatiques sont l'autre priorité absolue de la DGFIP. À un niveau de schéma d'emplois donné, nous connaissons une baisse importante dans le réseau de la DGFIP. J'ai aussi souhaité, depuis ma prise de fonction, qu'elle concerne l'administration centrale. Il existe un effort de l'administration centrale et du réseau au bénéfice de deux grandes catégories de métiers, à savoir la lutte contre la fraude au sens large et les moyens informatiques. A niveau de schéma d'emplois défini et adopté dans le budget, nous regardons comment nous pouvons réaliser les réductions d'emploi dans certains services pour permettre des créations dans d'autres. Pour répondre à votre question, je pense qu'avec une baisse de 2 000 ETP, nous n'arriverions pas à développer les moyens en faveur du contrôle fiscal.

M. Philippe Brun, président. Je cède la parole au rapporteur général.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Premièrement, une grande partie du rapport de Mme la rapporteure défend la thèse selon laquelle la moindre efficacité du contrôle proviendrait de la diminution des effectifs. Ainsi, la recommandation numéro deux porte sur la création de 2 000 emplois supplémentaires dédiés au contrôle fiscal. J'ai noté, madame la directrice générale, que vous indiquez qu'il n'y a pas de diminution des moyens humains sur le contrôle fiscal. Madame la rapporteure, êtes-vous d'accord avec cette affirmation ? Pourquoi demander 2 000 emplois supplémentaires ? Avez-vous un élément permettant de justifier ce chiffre ?

Deuxièmement, il me semble qu'infliger une pénalité à un contribuable dont l'intentionnalité n'est pas clairement établie n'est pas juste. C'est d'ailleurs une évolution de

vos pratiques que je salue. Or, madame la rapporteure, votre recommandation numéro quatre souhaite, « 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 ». Vous voulez donc revenir en arrière. Or, il me semble qu'élargir les critères sans preuve d'intention ouvre la porte à l'arbitraire administratif et au contentieux. C'est vraiment deux visions de la loi. Sanctionner large pour dissuader, car c'est la philosophie que vous recommandez, me semble signifier gouverner par la peur, et non par le droit. J'aimerais que vous puissiez commenter cette volonté de rouvrir le champ d'application de la faute.

Troisièmement, je suis très surpris par le rapport concernant la question de l'IA. En effet, le rapport de la Cour des comptes de novembre 2025 dit que nous sommes en retard dans l'utilisation de l'IA au sein de l'administration et formule même une recommandation spécifique pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale et sociale grâce à ces outils. Je suis favorable à cette recommandation. Or, madame la rapporteure, vous dites qu'il faut freiner l'utilisation de l'IA. Pourquoi vouloir plafonner à 50 % la part des contrôles programmés par ce type d'outils ? Je souhaiterais connaître votre sentiment, ainsi que celui de Mme la directrice générale, sur l'IA d'aujourd'hui, mais aussi celle de demain. J'imagine l'administration fiscale face à des cabinets d'avocats qui, eux, utiliseront massivement l'IA. Cela créera une asymétrie totale. Nous risquons de priver l'administration d'une arme très puissante, dont les contribuables véreux et les cabinets d'avocats qui les défendent ne se priveront pas.

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Les effectifs du contrôle fiscal ont augmenté de 0,31 % en 2024 et de 1,16 % en 2025, ce qui représente 120 emplois en plus en 2025.

Je laisserai Mme la rapporteure spéciale répondre concernant la cible de 2 000 ETP. Il s'agit d'une évolution ayant pu être constatée par le passé. Cette année, les suppressions ont concerné 650 emplois. Nous n'avons plus les gains de productivité de même ampleur que les années où des suppressions d'un tel volume ont été réalisées. Ainsi, il y a eu une adaptation à la réalité de ce qui était possible.

Par ailleurs, je vous confirme que l'IA évolue. Nous ne faisons déjà plus la même chose qu'il y a deux ans et demi. D'une part, nous utilisons en routine l'IA prédictive, c'est-à-dire le croisement d'informations et la modélisation de comportements. J'en profite pour indiquer que ce sera aussi très largement ce que nous ferons avec la facturation électronique, qui nous permettra de récupérer des données pour déterminer des modèles de fraude et repérer des atypies. Cependant, nous n'avons pas d'IA qui génère du contenu de contrôle ; il s'agit d'une aide à la programmation. En outre, des programmes sont en cours de développement pour ce qui existe déjà pour les cabinets d'avocats, comme le résumé de doctrines, de jurisprudences et de références, et nous formulons des vœux pour que cela nous aide à la rédaction de réponses ou de rescrits. Mais je redis fermement qu'à la DGFIP, rien ne sort de l'administration sans avoir été validé par un humain. Je ne sais pas où nous en serons dans dix ans, mais à court, je pense que c'est une garantie absolue que nous devons à l'ensemble des usagers et contribuables.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Le chiffre de 2 000 emplois correspond simplement au niveau d'emploi de la DGFIP en 2012, année qui présente les meilleurs résultats statistiques en termes de taux de recouvrement de l'impôt. Je me suis donc fondée sur ce chiffre.

Je ne conteste pas les chiffres avancés concernant une centaine d'emplois supplémentaires. Simplement, je les mets en regard de la déclaration de 2023, qui prévoyait

d'augmenter le contrôle de 1 500 emplois d'ici 2027. Nous sommes très loin du compte. J'avais d'ailleurs cité 42 emplois, ce qui représente, avec ceux de l'Onaf et de l'unité de renseignement fiscal, une centaine d'emplois au total.

S'agissant de la jurisprudence, je constate un quiproquo. Ce que j'indique dans mon rapport, c'est que la Cour des comptes mentionne que, par rapport à la jurisprudence existante, la DGFIP a tendance à adopter une vision plus restreinte de l'intentionnalité. Cela la conduit à appliquer moins de pénalités pour fautes intentionnelles que ce que la jurisprudence autorise. Je trouve regrettable de ne pas utiliser pleinement la jurisprudence existante. En effet, la raison pour laquelle nous observons de plus en plus de négociations amiables dans des situations complexes tient, selon mon analyse, au fait que la DGFIP ne dispose pas de moyens suffisants, notamment en avocats fiscalistes, pour aller au contentieux. Elle préfère ainsi opter pour la négociation amiable afin de recouvrer au moins une partie des sommes, plutôt que de risquer un contentieux. Dans la mesure où une jurisprudence existe et permet de qualifier une intentionnalité, je regrette qu'elle ne soit pas mieux utilisée, comme le relève la Cour des comptes. Mon propos n'est pas, comme vous le suggériez, de semer la terreur, mais simplement d'utiliser la jurisprudence existante.

Par ailleurs, je recommande de plafonner l'utilisation de l'IA parce que je m'appuie sur la convention d'objectifs et de moyens qui fixait un objectif de 50 % de dossiers issus de cette technologie d'ici à 2027. Ce taux est déjà largement dépassé, comme je le démontre dans mon rapport. Or, le recouvrement lié au *data mining*, qui ne représente que 14 % du total, n'est pas très intéressant à ce stade. Je dis dans mon rapport qu'il faudrait l'arrêter, l'évaluer et voir ensuite comment mieux l'utiliser. J'ajoute que le *data mining* a été fortement mis en avant par les syndicats comme un outil très intéressant, mais ils ont aussi souligné qu'utilisé de façon massive par la DGFIP, il provoquait une perte de sens. Il faut apprivoiser cet outil ; je suis absolument d'accord avec vous pour dire qu'il va évoluer et qu'il ne faut pas s'en priver. Mais il faut l'apprivoiser progressivement. L'objectif était fixé à 50 % d'ici à 2027. Or, nous sommes déjà à 63 % pour le contrôle des particuliers. Où nous arrêtons-nous ? Faut-il réaliser tout le contrôle par *data mining* ? Il est nécessaire de faire une évaluation.

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je précise que les 120 emplois en plus que j'ai indiqués concernent les seuls effectifs du contrôle fiscal. Dans le plan qui avait été annoncé par M. Gabriel Attal, il y avait aussi des effectifs supplémentaires annoncés à l'Onaf, pour le renforcement fiscal et pour celui du recouvrement des amendes. Nous aurons l'occasion de vous donner les chiffres complets dans les questionnaires parlementaires. Par ailleurs, un rapport annuel au Parlement sur le règlement d'ensemble sera bientôt transmis.

M. Philippe Brun, président. Je cède la parole aux représentants de groupe.

Mme Sophie-Laurence Roy (RN). La France est incapable de mesurer ce qu'elle perd. J'ai été pour ainsi dire affolée d'apprendre que nous ne disposons en France que de trois statisticiens depuis 2024, quand l'Australie, deux fois et demie moins peuplée que nous, mobilise une vingtaine de statisticiens à temps plein depuis 2012. Chacun peut dire ce qu'il veut sur la fraude fiscale, mais, en réalité, nous ne pouvons pas chiffrer ce que la triche coûte au budget de la Nation. Je pense que nous serons tous d'accord pour dire qu'un État qui renonce à mesurer renonce réellement à agir.

L'acceptation de l'impôt par le contribuable est un principe constitutionnel qui date de la Révolution française. Le rapport a montré que le croisement des données et le contrôle par *data mining* rapportent en moyenne 3 500 euros, alors qu'un contrôle programmé par un agent rapporte un peu plus de 15 000 euros en moyenne. Les contrôles sur les particuliers, qui

rapportent très peu, se terminent souvent par une lettre qui dit en substance : « Compte tenu des circonstances, si vous acceptez le contrôle, nous ne vous appliquerons pas de pénalité. » Que répond un contribuable lorsque l'administration lui dit : « Nous pensons que vous avez manqué de précision sur tel point, et cela va vous coûter 2 500 euros, mais, si vous ne contestez pas, nous n'ajouterons pas de pénalités » ? Évidemment, il accepte. C'est une forme d'acceptation du contribuable, mais ce n'est pas une acceptation sérieuse. Pour moi, cela s'appelle du chantage.

Premièrement, pouvez-vous nous dire quand la France disposera d'un chiffrage complet de son écart fiscal, impôt par impôt ? Vous avez annoncé des dates tout à l'heure pour les principaux impôts, mais il est important de connaître cet écart fiscal.

Deuxièmement, quand rendrez-vous aux agents de terrain les moyens de mener des contrôles approfondis ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je vous rassure, nous avons bien plus que trois statisticiens à la DGFIP. Il y a 47 emplois au département des études et statistiques fiscales, dont 19 sont administrateurs de la statistique.

Je ne sais pas s'il faut que je réponde à votre remarque concernant l'acceptation du contrôle. Le principe est que les contribuables ont tous le droit d'aller en justice s'ils le souhaitent. Nous rappelons simplement le cadre dans lequel c'est possible.

Concernant l'écart fiscal, nous avons publié une première étude sur la TVA qui fait état d'un écart de 6 à 10 milliards d'euros. D'ici la fin de l'année, nous publierons une étude sur l'écart fiscal pour l'impôt sur les sociétés. Nous allons compléter l'étude sur la TVA. Nous ferons ensuite état de l'écart fiscal pour l'impôt sur le revenu. Pour ces trois impôts, ce sera fait avant 2028.

M. Daniel Labaronne (EPR). Madame la rapporteure spéciale, je salue bien évidemment votre travail, mais j'ai le sentiment que votre rapport souffre de quatre biais méthodologiques qui en affaiblissent la portée.

Le premier est le biais de confirmation. Vous vous appuyez sur la Cour des comptes lorsqu'elle demande davantage de moyens pour la DGFIP. En revanche, vous oubliez, politiquement, cette même Cour lorsqu'elle appelle à réduire les déficits, à maîtriser la dépense publique et à enrayer la dette. Ma première question est donc : pourquoi ne retenir de la Cour des comptes que ce qui conforte votre démonstration ?

Le second est le biais de sélection dans les analyses. La DGFIP conteste plusieurs conclusions de la Cour des comptes, lors de cette audition encore, sur l'évolution de ses moyens et sur l'efficacité du contrôle fiscal. Pourtant, votre rapport est peu disert sur ces arguments contradictoires. Pourquoi avoir écarté les observations de la DGFIP au lieu de les confronter objectivement à celles de la Cour des comptes ?

Le troisième est le biais d'échantillonnage. Dans le choix des personnes auditionnées, vous avez principalement entendu des organisations qui défendent depuis longtemps un renforcement des effectifs. Pourquoi ne pas avoir davantage auditionné des économistes, des universitaires ou encore des spécialistes de l'évaluation des politiques publiques ?

Le quatrième est le biais de focalisation sur les moyens plutôt que sur les résultats. Nous parlons beaucoup de contrôle fiscal, mais très peu de recouvrement. Pourtant, un redressement n'a de valeur que s'il est effectivement encaissé. Le véritable défi est désormais

de recouvrer les sommes dues. Pourquoi votre rapport passe-t-il pratiquement sous silence cet enjeu majeur ? Votre groupe a voté contre le projet de loi de lutte contre les fraudes fiscales et sociales qui, justement, renforçait les moyens de recouvrer les créances fiscales en améliorant notamment l'accès aux informations patrimoniales, les échanges de données entre administrations et les outils de lutte contre les stratégies d'insolvabilité. N'y a-t-il pas une contradiction entre les constats que vous faites aujourd'hui et les votes de votre groupe hier ?

Il me semble qu'un rapport d'évaluation doit mettre à l'épreuve une hypothèse, et non chercher uniquement à la confirmer.

Mme Mathilde Feld, rapporteure spéciale. Je suis un peu surprise de vos remarques.

Concernant les réponses de la DGFIP, une sous-partie de mon rapport leur est consacrée. Ensuite, je me suis appuyée sur des tableaux très éloquentes sur le montant des recouvrements et la corrélation que l'on peut établir entre la baisse de la courbe des effectifs et la baisse du rendement du recouvrement. J'ai aussi écouté attentivement les propos de Mme la directrice générale. Quand on regarde le montant des recouvrements de 2014 à 2025, on constate une baisse importante. Il y a eu un creux en 2019, mais, même si l'on corrige de l'inflation, la baisse reste colossale.

Ensuite, je ne regrette absolument pas mon vote concernant le dernier projet de loi et je ne vois pas du tout pourquoi vous opposez ce vote à la situation que je dénonce aujourd'hui. Dans ce projet de loi, il n'y avait pratiquement rien sur la lutte contre la fraude fiscale, puisque tout était orienté sur la lutte contre la fraude sociale. C'est bien pour cela que nous avons voté contre ce texte. Les rares mesures que nous avons essayé d'introduire pour lutter contre la fraude fiscale n'ont pas été retenues. Je ne vois aucune contradiction et j'assume parfaitement le vote contre ce texte, qui n'avait pas d'autre objectif que de persécuter les bénéficiaires des minima sociaux plutôt que de lutter contre la fraude fiscale.

M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP). Le document que vous nous présentez, madame la rapporteure spéciale, corrobore de manière claire les conclusions du rapport de la Cour des comptes de décembre 2025. Malgré les réformes annoncées, le constat reste celui d'une dégradation préoccupante du contrôle fiscal, marquée par une baisse continue des effectifs, des contrôles et des sanctions.

Ce rapport met aussi en lumière le flou qui entoure le chiffre de l'écart fiscal, c'est-à-dire la différence entre les recettes fiscales qui devraient être perçues et celles qui le sont effectivement. L'évaluation de l'écart fiscal est pourtant indispensable, car elle permet de mesurer l'ampleur de la fraude et de l'évasion fiscales et d'évaluer l'efficacité réelle du contrôle fiscal. Aujourd'hui, la France ne sait pas dire clairement combien d'argent lui échappe chaque année.

Madame la directrice générale, quand on vous écoute, on pourrait être rassuré : tout va bien. Pourtant, chaque année, les syndicats et des ONG comme Oxfam estiment que nous perdons entre 80 et 100 milliards d'euros. Ce gouffre financier peut être expliqué par le manque d'effectifs, notamment en comparaison avec l'Australie, qui disposent de vingt experts à temps plein.

Une publication relative à la TVA a été diffusée en septembre 2024, alors que nos partenaires de l'OCDE le font depuis de nombreuses années, les États-Unis depuis 1983 et le Royaume-Uni depuis 2015.

Pouvez-vous vous engager à nous transmettre, avant l'examen du prochain PLF, une feuille de route indiquant, pour chaque impôt concerné, la date de publication prévue, la méthode retenue et les moyens humains mobilisés ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je ne dirais pas que tout va bien. Si j'ai pu laisser entendre cela, je le nuance. Nous menons une analyse permanente des phénomènes de fraude et nous essayons de nous y adapter en permanence. Nous sommes très attentifs aux résultats. C'est pourquoi je suis en accord avec madame la rapporteure sur certains éléments, notamment sur le fait que nous devons faire mieux pour documenter l'écart fiscal.

Vous parliez de l'évaluation du niveau de fraude fiscale qui avait été réalisée avant la pandémie de Covid-19 par certains syndicats. Vous vous souvenez peut-être qu'ensuite, le ministre avait demandé une évaluation à la Cour des comptes, mais qu'elle n'était pas parvenue à donner un chiffre en raison d'importantes difficultés méthodologiques. Je vous le redis, nous sommes engagés dans ce travail.

Le département statistique que j'évoquais travaille de manière indépendante. C'est pourquoi je ne peux vous donner une date précise. En effet, nous ne leur disons pas de publier à une date précise quoi qu'il arrive ; les documents sont publiés quand ils sont prêts. J'entends votre demande. Je m'engage à vous le faire savoir si jamais nous pouvons donner des dates plus précises. Toutefois, nous ne sommes pas là pour mettre la pression sur les services statistiques, qui ont récemment beaucoup travaillé pour votre commission.

Un comité d'évaluation de la fraude s'était réuni sous le ministre Thomas Cazenave. Il peut s'agir d'un élément intéressant pour confronter les évaluations.

J'ose le dire en faisant un peu de provocation : si on avait une évaluation précise et exacte de la fraude, on irait chercher l'argent. On reste donc toujours sur des estimations. Des méthodes existent.

Vous avez eu raison de rappeler les travaux conduits notamment au Royaume-Uni. J'étais en Angleterre il y a une quinzaine de jours et j'ai échangé avec mes homologues à ce sujet. Je connais bien aussi le cas australien. Je me permets de dire que le cas américain est un peu différent et peu adapté à notre situation.

Il y a donc évidemment des progrès à faire en la matière. J'ai été claire, dans mon propos introductif, sur le fait que c'est l'un des domaines dans lesquels il faut que nous progressions.

M. Carlos Martens Bilongo (LFI-NFP). Que pensez-vous du *name and shame*, qui est très peu utilisé ?

M. Stéphane Créange, chef du service de sécurité juridique et du contrôle fiscal de la DGFIP. Il est vrai qu'il y a eu peu de publications. Il faut l'accord de la commission des infractions fiscales, ce que nous n'obtenons pas souvent. Les dossiers remontent, mais ensuite, il n'y a pas de suite.

M. Christian Baptiste (SOC). On a beaucoup parlé de dégradation et de fragilisation concernant cette lutte contre la fraude, et notamment de la dégradation des moyens. Cependant, le rapport ne traite pas beaucoup des territoires d'outre-mer. Or, toutes ces dégradations et fragilités sont, nous le savons, amplifiées dans nos territoires. En tant que maire d'une commune pendant huit ans, j'ai constaté cette dégradation des moyens et des

effectifs. Aujourd'hui, nous sommes navrés de voir que nos réalités sont bien éloignées. Que prévoit ce rapport en termes de préconisations pour les territoires d'outre-mer, qui connaissent des situations particulières ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je me permets de vous renvoyer au rapport qui vient d'être rendu par la commission d'enquête sur les outre-mer au Sénat, car j'avais apporté un certain nombre d'éléments de précision à cette commission. Nous avons à cœur, dans les outre-mer, qui sont en moyenne des territoires plus défavorisés que l'Hexagone, d'apporter des moyens supplémentaires. Cela s'est traduit par des hausses d'emplois dans plusieurs des départements et régions d'outre-mer (Drom). Nous avons bien sûr, dans chaque territoire, des brigades de vérification, un travail avec des cadres de programmation et de recherche, et des travaux portant notamment, mais non exclusivement, sur les montages en défiscalisation. Des dispositions récentes ont été adoptées dans la loi afin de reconnaître le délit d'incitation à la fraude, qui peut se rencontrer dans ces territoires.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Madame la rapporteure, vos deux premières recommandations m'ont un peu interpellée.

Vous proposez tout d'abord de confier à la Cour des comptes l'évaluation des plans de lutte contre la fraude aux finances publiques. Je rappelle qu'il existe un comité d'évaluation et de contrôle au sein de l'Assemblée nationale. C'est aux parlementaires d'évaluer les politiques publiques et de les contrôler. Je ne vois pas pourquoi vous p la Cour des comptes au centre de cette capacité d'évaluation.

Vous proposez ensuite de créer 2 000 emplois supplémentaires pour le contrôle fiscal. Nous sommes en totale incohérence avec ce que la Cour des comptes préconise. À l'heure actuelle, la Cour suggère davantage des réductions d'effectifs plutôt que des créations d'emplois dans ce registre.

Ce qui m'étonne est que, dans votre rapport, vous n'analysez la baisse des recouvrements liés au contrôle fiscal que par le biais du manque de moyens. N'avez-vous pas envisagé que cela pourrait être l'effet des mesures antifraude qui portent leurs fruits au fil des années ? L'arsenal s'est quand même largement renforcé ces dernières années.

Madame la directrice générale, je reviens sur la question du rapporteur général du budget concernant le rapport de la Cour des comptes de 2025 sur l'IA. Des insuffisances ont été identifiées. Quelles mesures envisagez-vous pour y remédier ?

Mme Mathilde Feld, rapoporteurre spéciale. Concernant la première recommandation, j'ai effectivement parlé de la Cour des comptes dans la mesure où elle a des moyens qui ne sont pas ceux des parlementaires – ou en tout cas pas les miens – pour réaliser des évaluations de ce type. Je pense qu'on peut allier nos forces et utiliser aussi les moyens de la Cour des comptes pour ce genre d'évaluation, même si le comité d'évaluation que vous mentionnez est tout à fait légitime pour le faire également.

S'agissant de la deuxième recommandation, qui consiste à créer 2 000 emplois supplémentaires, ce n'est peut-être pas cohérent avec ce que dit la Cour des comptes, mais je ne suis pas non plus la Cour des comptes. Je me suis appuyée sur le rapport de la Cour pour certains éléments, mais, ensuite, je m'appuie sur ma propre conviction qu'il faut impérativement augmenter les moyens de la DGFIP. Cette conviction s'appuie aussi sur les recommandations des agents de la DGFIP eux-mêmes et sur les chiffres de mon rapport, qui montrent bien la corrélation entre la courbe des effectifs de la DGFIP et les montants recouverts.

Je veux bien croire au monde merveilleux où la lutte contre la fraude fiscale est tellement efficace que l'on récupère de moins en moins d'argent d'année en année. Cependant, j'ai un petit doute quand je vois le montant des recettes fiscales qui augmente de 44 % en dix ans, alors que celui du recouvrement baisse de 5 %. Je cherche des raisons et, pour moi, elles tiennent largement à notre capacité à faire face à la fraude, en particulier en termes d'effectifs.

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Concernant l'IA, nous sommes dans un monde très évolutif. Nous avons plutôt le sentiment d'être sur la bonne voie, y compris des recommandations qui sont faites, car nous avons un développement régulier et des équipes dédiées. Nous déployons d'ailleurs nos propres processeurs graphiques (GPU) de développement de langage et de *data analyse*.

Nous nous inscrivons dans une stratégie ministérielle et même interministérielle, car il faut avoir une stratégie à plusieurs niveaux, selon ce qui peut être fait par nous, ce qui peut être mutualisé et ce qui relève de l'exploitation de données de manière plus large. Au sein de la DGFIP, nous devons être très attentifs, car nous manions des données individuelles. Bien que cela puisse faire perdre un petit peu de temps, nous avons à cœur d'avoir des outils souverains, ce que plusieurs de nos homologues européens nous envient.

S'agissant des recettes encaissées issues du contrôle fiscal, nous souhaitons vous communiquer les résultats hors STDR, afin de vous confirmer que ces résultats sont en hausse. En 2015, nous étions à 9,6 milliards d'euros encaissés, contre 11,4 milliards d'euros en 2025. Il n'y a pas de raison d'avoir une fonction affine entre les résultats du contrôle fiscal et les recettes fiscales encaissées, puisque des mesures ont été prises pour repérer et prévenir la fraude. Bien que des progrès restent à faire, je ne vois vraiment pas pourquoi on s'attendrait à avoir la même proportion de redressements en contrôle et des recettes totales.

M. Didier Padey (Dem). Depuis l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, les modalités de recouvrement de cet impôt ont été profondément modifiées. Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ont connu des évolutions qui suscitent des interrogations. Dans quelle mesure estimez-vous que la mise en œuvre du prélèvement à la source a eu un impact sur l'activité de contrôle fiscal ? Les moyens humains et techniques mobilisés pour assurer le déploiement et la gestion de cette réforme ont-ils pu conduire, même temporairement, à un décrochage des résultats en matière de contrôle, de détection de la fraude et de lutte contre l'évasion fiscale ? Par ailleurs, disposez-vous d'une évaluation permettant de distinguer les effets propres du prélèvement à la source de ceux liés à d'autres facteurs, tels que les conséquences de la crise sanitaire, les réorganisations de la DGFIP ou l'évolution des méthodes de ciblage du contrôle ? Enfin, quelles mesures ont été mises en œuvre pour garantir que cette réforme n'affecte pas durablement l'efficacité de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je ne suis pas sûre de voir le lien entre le prélèvement à la source et un éventuel moindre rendement du contrôle fiscal. Toute la stratégie que nous déployons depuis vingt-cinq ans vise à rendre la démarche déclarative et le paiement plus simples. Il est parfaitement démontré que nous sommes l'un des pays au monde qui a le meilleur taux de recouvrement, et c'est aussi parce que c'est l'un des pays où il est le plus simple de déclarer et de payer. Cela ne veut pas dire qu'on ne contrôle pas.

Si vous regardez les chiffres sur le nombre de contrôles, il est intéressant de voir l'évolution par type d'impôt. Dans la période la plus récente, nous faisons plus de contrôles

sur les transmissions et le patrimoine. En effet, avec tous les éléments que nous récupérons auprès des verseurs de revenus, comme les employeurs ou les organismes de prestations, nous avons maintenant une assez bonne appréhension des revenus.

Toutes les causes possibles d'atténuation des effets du contrôle fiscal que vous pointez sont justes. Pendant la crise liée à la pandémie de Covid-19, les contrôles ont été en effet suspendus, avant d'être « rattrapés ».

Nous ne faisons évidemment pas la même chose si nous disposons de 100 ou 1 000 emplois. Nous avons une politique avec un meilleur rendement, puisqu'avec moins d'emplois, nous réalisons plutôt plus de recouvrements.

Nous avons une évaluation permanente du ciblage du contrôle, car la fraude elle-même évolue. C'est pour cela que je répète que nous sommes loin de l'autosatisfaction et très à l'écoute, à la fois de ce que l'on peut entendre d'autres services de contrôle, mais aussi des schémas de fraude que l'on repère à l'étranger dans le cadre de nos échanges constants avec nos homologues.

M. Charles de Courson (LIOT). Si nous disposions depuis des années du calcul de l'écart fiscal par impôt, nous pourrions contester le rapport de notre collègue. La thèse de notre collègue est très simple : le rendement du contrôle fiscal stagne, voire régresse. En euros constants, on constate en effet une forte réduction. Certains peuvent l'expliquer par une meilleure citoyenneté fiscale. Si nous avons mesuré depuis des années l'écart fiscal et que nous constatons qu'il se réduit, il serait normal que le produit du contrôle fiscal n'augmente pas, voire baisse en euros constants et en pourcentage des masses fiscales considérées. Or, je crois que nous ne disposons pas de cette donnée. Les premiers calculs sur la TVA sont tout nouveaux. Ils favorisent des débats sans base technique, où l'on vous dit qu'il y a 60 milliards d'euros de fraude fiscale, alors qu'on n'en sait rien du tout.

Par ailleurs, le rapport n'évoque pas la création d'une cellule consacrée aux très hauts patrimoines et revenus. Dans le cadre de la 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, nous avons constaté que les hauts revenus sont pratiquement systématiquement contrôlés tous les trois ans. Toutefois, le taux de fraude constaté n'est pas très différent de la moyenne. Ce n'est pas très étonnant, parce qu'ils ont de très bons conseillers fiscaux. Ces taux devraient même être plus faibles. Commence-t-on à voir les premiers résultats de cette cellule consacrée aux très hauts patrimoines et revenus, créée il y a quelques années ?

Enfin, le rapport ne répond pas à une question très simple : la loi Essoc explique-t-elle cette chute en part des redressements fiscaux ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Nous souhaitons développer les études sur l'écart fiscal. Je pense qu'il est utile que ces éléments fassent l'objet d'un débat. Pour échanger régulièrement avec mes homologues, je sais qu'ils passent beaucoup de temps à expliquer chaque année pourquoi l'écart fiscal augmente ou baisse, car c'est une méthode statistique qui n'est pas une photographie réelle. Je redis donc notre grand engagement à le faire, mais il ne faut pas non plus s'attendre à ce que cela résolve tous les problèmes. Il s'agit d'un outil qui éclaire, et c'est un enjeu démocratique très important. Mais il existe des biais statistiques et la fraude évolue.

Par ailleurs, une direction opérationnelle est dédiée au contrôle fiscal des patrimoines et des revenus les plus élevés. Cette organisation nous permet notamment d'avoir une

approche thématique et de répondre aux conseils que vous évoquez, parfois sur des questions très complexes d'évaluation de biens ou de suivi d'œuvres d'art. Nous n'avons pas pour objectif de vous raconter tout ce que fait cette direction, mais il y a bien une approche spécifique sur ces sujets.

Enfin, je ne crois pas que la loi Essoc a eu un impact sur le contrôle fiscal. Au contraire, notre objectif est d'être très clairs sur les règles. Le droit à l'erreur existe, mais cela nous rend encore plus stricts quand nous constatons que des personnes se sont écartées du droit. Cette loi ne concernait pas directement les dispositifs de contrôle, si ce n'est pour la politique générale et le développement des rescrits ainsi que des capacités alternatives. Nous sommes là pour défendre l'égalité devant l'impôt, mais cela ne veut pas dire traiter tous les contribuables de la même manière. Un ajustement est à faire, tant pour les entreprises que pour les particuliers, pour tenir compte de leur comportement, à la fois *ex ante* et pendant le contrôle.

M. Philippe Brun, président. Je cède la parole aux autres orateurs.

Mme Catherine Dellong Meng (RN). Omniprésente dans le débat public, la fraude fiscale demeure pourtant mal cernée et chiffrée. Elle pourrait représenter entre 20 et 40 % des recettes fiscales brutes de l'État. Malgré une très nette progression des échanges d'informations entre administrations nationales et internationales et le déploiement d'outils de détection automatique d'une puissance inédite, les résultats du contrôle fiscal n'ont pas vraiment progressé en la matière. La fraude n'est ni plus fréquemment ni plus sévèrement sanctionnée qu'il y a dix ans ; les sanctions ont même fortement diminué. La réforme du « verrou de Bercy » n'a, de ce point de vue, pas tenu ses promesses. Pour la Cour des comptes, la lutte contre la fraude fiscale n'a pas été élevée au rang de priorité dans les circulaires de politique pénale générale publiées depuis la réforme de 2018. Le dispositif actuel pose de sérieuses questions quant au principe d'égalité de traitement devant l'impôt. Pourquoi ne pas définir une stratégie de programmation pour renforcer les échanges d'informations entre les différentes administrations centrales, locales et les organismes sociaux afin de mieux détecter les fraudes fiscales ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Nous avons une collaboration très vive et intense avec les différents services que vous citez, notamment les Urssaf. Nous avons une convention nationale, qui est déclinée. Nous en avons également avec la douane et d'autres services. Je note vos encouragements en faveur d'une intensification de cette collaboration. Nous pourrions également vous en rendre compte de manière plus explicite. La DGFIP a une grande tradition de discrétion. Au-delà de renforcer ces actions, nous pourrions aussi les faire mieux connaître.

Concernant le « verrou de Bercy », il ne m'appartient pas de répondre à la place de l'autorité judiciaire. Mais nous avons une excellente collaboration avec le PNF sur les affaires les plus importantes, ce qui me paraît essentiel et reflète l'intention du législateur de l'époque. Un bilan de cette loi devra en effet être fait.

Mme Shéhérazade Bentorki (LFI-NFP). À la lecture de ce rapport, une question se pose : quelle crédibilité accorder à la loi relative à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales votée en juin dernier, qui promet 1,5 milliard d'euros de recettes supplémentaires ?

Avant de parler d'argent nouveau, parlons de l'argent déjà notifié par votre administration et que l'État peine à encaisser. En 2024, les contrôles menés par la DGFIP ont permis de notifier 16,7 milliards d'euros de droits et pénalités. Dans le même temps, seuls 11,4 milliards d'euros ont été effectivement encaissés. L'écart atteint 5,3 milliards d'euros.

Or, les effectifs consacrés au contrôle fiscal ont chuté de 20 % depuis 2015. Et sur les 1 500 emplois supplémentaires annoncés pour la période 2023-2027, seuls 42 auraient été créés à ce jour. À ce rythme, il nous faudrait plus d'un siècle pour tenir cet engagement pris pour cinq ans.

Madame la directrice générale, considérez-vous que la DGFIP dispose aujourd'hui des moyens humains nécessaires pour atteindre cet objectif de 1,5 milliard d'euros supplémentaires ? Et enfin, quelles stratégies comptez-vous mettre en œuvre pour réduire l'écart considérable entre les sommes notifiées à la suite des contrôles et celles qui sont effectivement encaissées ?

Mme Amélie Verdier, directrice générale des finances publiques. Je rappelle juste que, lorsqu'une année donnée, on notifie 16 milliards d'euros et qu'on encaisse 11 milliards d'euros, on ne parle pas des mêmes sommes, puisque l'on encaisse aussi sur les contrôles des années précédentes.

Je vous rejoins sur le fait que notre objectif est d'améliorer le recouvrement sur le contrôle fiscal. C'est un indicateur national. Il est crucial que nous parvenions à l'améliorer.

Simplement, il y a plusieurs manières d'y parvenir. La première est d'agir en amont. En effet, les auteurs des fraudes les plus graves organisent leur insolvabilité. C'est là que la collaboration avec l'autorité judiciaire est la plus nécessaire pour que l'on puisse, quand c'est approprié, organiser des saisies conservatoires.

La nécessité de déjouer la fraude en amont est la raison pour laquelle je prenais l'exemple de la facturation électronique, qui constituera un outil très puissant de lutte contre la fraude à la TVA. Avec des données en temps quasi réel sur l'activité et la transmission des factures, nous repérerons beaucoup plus vite qu'aujourd'hui des fraudes que l'on découvre actuellement un peu trop tard et que nous avons du mal à recouvrer. Nous en attendons, en régime de croisière, 2 à 3 milliards d'euros de recettes de TVA supplémentaires. Cela ne fera pas le tour de la question, puisque nous estimons l'écart de TVA entre 6 et 10 milliards d'euros, mais c'est une action substantielle. Je rappelle que les grandes entreprises passeront au 1^{er} septembre 2026 à l'émission obligatoire de factures électroniques, et les PME au 1^{er} septembre 2027.

S'agissant de l'évolution des effectifs, il y a une question globale de mise en perspective de l'emploi public. Ayant eu d'autres fonctions, je sais qu'il est toujours plus facile de faire avec plus de monde. Mais il y a aussi d'autres besoins dans d'autres services. Je pense qu'il existe encore, au sein de la DGFIP, des gains de productivité possibles. La réalisation de ces gains de productivité est importante, mais doit avoir lieu dans des proportions et à un rythme nous permettant non seulement de ne pas dégrader, mais même d'améliorer la qualité du service, qu'il s'agisse de l'accueil du public, des collectivités locales ou du contrôle fiscal.

M. Philippe Brun, président. Je vous remercie.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, la publication du rapport d'information.

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.*