

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA DÉTECTION DE LA FRAUDE FISCALE DES PARTICULIERS

Une incontestable modernisation
des méthodes, des résultats
encore insuffisants

Rapport public thématique

Novembre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction.....	21
Chapitre I Les années 2010-2020 : la mise en œuvre d'une stratégie technologique au service de la détection des irrégularités fiscales.....	29
I - Un changement de stratégie pour automatiser la détection des anomalies et irrégularités fiscales	30
A - Un renforcement des outils de lutte contre la fraude et un approfondissement de la coopération internationale	30
B - Des outils de détection de plus en plus puissants.....	35
C - Des techniques de détection encadrées par un régime protecteur des droits et libertés des contribuables.....	40
II - Une stratégie dont l'efficacité reste difficile à mesurer.....	42
A - Des indicateurs bruts du contrôle fiscal qui ne progressent pas.....	42
B - L'absence d'estimation statistique de la fraude : un angle mort persistant.....	46
C - Les effets positifs de deux dispositifs emblématiques de la stratégie déployée depuis 2013	51
Chapitre II Une nouvelle étape de la détection des irrégularités fiscales à engager avec le plan national anti-fraude de 2023	61
I - Le plan national anti-fraude de juin 2023 : une opportunité à saisir pour formaliser et structurer la stratégie de détection	62
A - La nécessité d'une stratégie formalisée	62
B - De nouveaux outils de lutte contre la fraude à expérimenter	67
C - De nouvelles données à réunir et exploiter	71
II - Six axes prioritaires pour une stratégie formalisée de détection de la fraude fiscale	73
A - Présenter et expliciter les choix stratégiques en matière de contrôle fiscal et veiller à l'égalité des contribuables face aux outils déployés par l'administration.....	73
B - Estimer sans retard la fraude fiscale des particuliers	74
C - Assurer une meilleure circulation des données au sein de l'administration par une plus grande transversalité des systèmes d'information	75

D - Amplifier la politique de renseignement et la circulation des informations au sein même de l'administration fiscale	75
E - Renforcer la prévention pro-active vis-à-vis des contribuables lors des déclarations en ligne	77
F - Optimiser la gestion des ressources humaines spécialisées dans la détection des fraudes	79
Glossaire	85
Annexe	91

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

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

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

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

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

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le thème de la présente enquête a été retenu après consultation des citoyens en 2022, par l'intermédiaire de la plateforme citoyenne. Le contrôle fait suite à de nombreux travaux antérieurs de la Cour relatifs à la lutte contre la fraude fiscale qui ont constitué un socle de base au démarrage de l'enquête. Il concerne les seuls particuliers, non les entreprises, et est ciblé sur une étape spécifique de la succession d'opérations constituant la lutte contre la fraude fiscale, celle de la détection, qui intervient en amont du contrôle et du recouvrement éventuel des sommes dues. Cette étape était jusqu'à présent peu documentée.

L'instruction a reposé sur de nombreux entretiens et questionnaires avec les parties prenantes, sur une analyse des méthodes d'exploitation de masse des données et sur une comparaison des techniques de détection, au niveau interministériel et à l'international.

Les rapporteurs ont rencontré des représentants des différents services intervenant sur la sphère fiscale concernant les particuliers : services centraux et déconcentrés de la gestion fiscale et du contrôle fiscal (service de la gestion fiscale, service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, directions régionale et départementale des finances publiques d'Aquitaine et des Hauts-de-Seine), ainsi que les directions nationales spécialisées (direction nationale des vérifications de situation fiscale et direction nationale d'enquête fiscale). Un entretien a été organisé avec la Cnaf afin d'établir une comparaison des pratiques en matière d'exploitation massive de données dans les dispositifs de lutte contre la fraude. Les rapporteurs ont également utilisé les publications de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du Fonds Monétaire international (FMI), du Parlement européen, de la plateforme Bloomberg Tax spécialisée dans la question fiscale.

L'équipe de rapporteurs a reçu le soutien d'un data scientist de la direction du numérique de la Cour des comptes pour l'analyse des méthodes d'exploitation de masse des données.

L'instruction s'est déroulée entre le dernier trimestre 2022 et le mois de février 2023, période durant laquelle la DGFIP a été endeuillée par la mort en service d'un inspecteur des finances publiques, à l'occasion d'un contrôle fiscal à Bullécourt (Pas-de-Calais), le 21 novembre 2022. En mai 2023, le gouvernement a présenté un plan anti-fraude auquel il est fait référence dans le projet de rapport.

Le présent rapport est expurgé des observations confidentielles sur les méthodes de l'administration en matière de détection, jugées susceptibles d'être détournées à des fins de fraude.

Le projet de rapport a été délibéré le 3 juillet 2023 par une formation présidée par Mme Carine Camby, présidente de la première chambre, et composée de M. Emmanuel Giannesini, président de section, de Mme Pascale Bouzanne des Mazery, de MM. André Barbé et Guilhem Blondy, conseillers maîtres, de M. Dominique Baert, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteures, Mme France Théry, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Murielle Demagny, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Daniel-Georges Courtois, conseiller maître. M. Benoît Malbrancke, conseiller référendaire, M. Rayane Dali, *data scientist*, Mme Jeanne Beck, stagiaire auprès de la direction du numérique, ont contribué à l’instruction.

Il a été examiné et approuvé, le 12 septembre 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Yves Rolland, rapporteur général du comité², Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Advielle et Mme Daussin-Charpantier, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*
**

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

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

² Le rapporteur général se déporte pour l’examen du projet d’OD sur le Centre national du cinéma et de l’image animée.

Synthèse

Le thème de la détection de la fraude fiscale des particuliers a été sélectionné dans le cadre de la consultation citoyenne lancée par la Cour des comptes en 2022 pour contribuer au programme de travail des juridictions financières.

Entre-temps, le gouvernement a rendu public, en juin 2023, un plan national de lutte contre la fraude fiscale, structuré autour de 35 mesures. Outre que ces dernières visent davantage les entreprises que les particuliers, ce plan ne mentionne pas en tant que telle la détection de la fraude, quoique les quatre mesures destinées à armer l'administration fiscale dans l'univers numérique en relèvent pour partie.

La détection des anomalies déclaratives et des irrégularités fiscales constitue pourtant le premier maillon de la politique globale de lutte contre la fraude. Elle précède – et détermine l'efficacité – de la phase de contrôle, au terme de laquelle les contribuables convaincus de fraude se verront appliquer des rappels d'imposition et des pénalités.

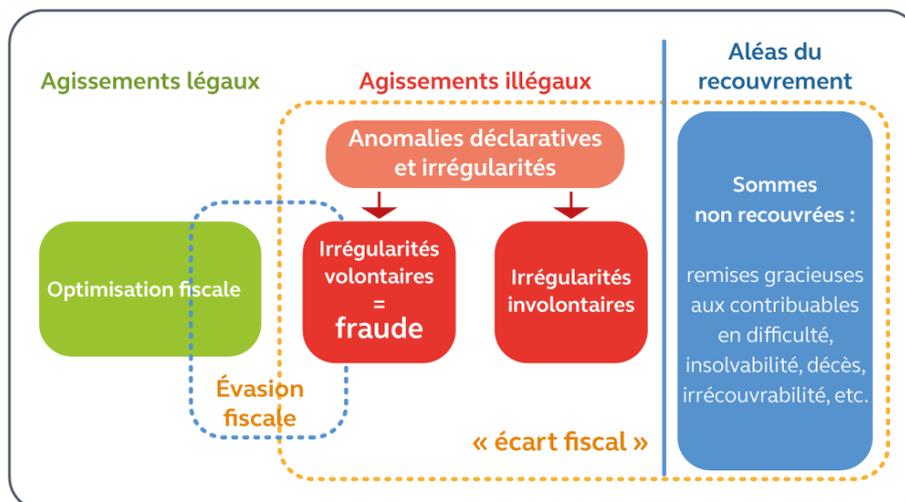
Conformément à la demande faite à la Cour, le présent rapport ne traite que des impôts directement acquittés par les particuliers. Ceux-ci représentaient plus de 160 Md€ en 2022, soit 30 % des recettes fiscales nettes recouvrées pour le compte de toutes les administrations publiques (État, collectivités territoriales et autres personnes publiques). Ils comprennent l'impôt sur le revenu (88,9 Md€ recouverts auprès de 18,5 millions de foyers), l'impôt sur les revenus tirés de capitaux mobiliers (4,0 Md€), l'impôt sur la fortune immobilière (2,4 Md€) et les droits sur les successions et donations (18,6 Md€) pour ce qui concerne les impôts affectés à l'État, ainsi que les taxes foncières (28,3 Md€), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (2,3 Md€) et les droits de mutation (« frais de notaire », 16,1 Md€) affectés aux collectivités territoriales.

Des impôts majeurs comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou même la contribution sociale généralisée (CSG) sont, juridiquement, à la charge des particuliers, mais en pratique ils sont liquidés et recouverts sans l'intervention de ces derniers (par les professionnels pour la première, par les employeurs pour la seconde), expliquant qu'ils n'aient pas été retenus dans le périmètre étudié ici.

La fraude fiscale, un phénomène non quantifié et souvent confondu avec d'autres modes d'évitement de l'impôt

Le terme de « fraude fiscale » n'est pas toujours employé avec rigueur, notamment lorsqu'il est utilisé de manière générique pour qualifier tous les agissements ayant pour conséquence de réduire le montant des impôts. Comme le rappelle le schéma ci-dessous, plusieurs phénomènes (l'optimisation fiscale, les irrégularités involontaires, l'insolvabilité des contribuables, etc.) ont ce même résultat sans cependant constituer des agissements irréguliers.

Schéma n° 1 : optimisation, évasion, fraude, irrégularités involontaires : les phénomènes qui réduisent le rendement des impôts



Source : Cour des comptes

La fraude fiscale est définie par l'article 1741 du code général des impôts (CGI) comme une violation *délibérée* de la réglementation fiscale, ce qui suppose de la part du contribuable une omission intentionnelle dans ses obligations déclaratives, une dissimulation de tout ou partie des sommes assujetties à l'impôt, l'organisation de son insolvabilité ou tout autre agissement destiné à faire obstacle au recouvrement de l'impôt. La fraude est une infraction pénale passible d'une amende de 500 000 € et de cinq ans d'emprisonnement.

La fraude fiscale, ajoutée aux irrégularités involontaires et aux sommes réclamées par l'administration fiscale mais non recouvrées, correspond à l'« écart fiscal », qui désigne la différence entre les montants effectivement perçus et ceux qui résulteraient d'une stricte application de la règle fiscale sans aucune perturbation.

Une absence regrettable et persistante d'estimation de la fraude, des ordres de grandeur très larges et peu rigoureux

Contrairement à de nombreux pays, la France ne dispose d'aucune évaluation rigoureuse de la fraude fiscale, ni même de l'écart fiscal. Le montant de chacun de ces deux phénomènes, même ramené à un ordre de grandeur, est inconnu. Les seuls montants connus sont ceux des sommes réclamées par l'administration fiscale après contrôle, soit 14,61 Md€ au total en 2022, répartis entre 11,95 Md€ d'impôts éludés et 2,66 Md€ de pénalités, environ 1/5^{ème} de ces sommes étant le fait de particuliers et les 4/5^{ème} d'entreprises et de professionnels.

Une méthode aussi rudimentaire que l'extrapolation à la situation française de l'écart fiscal constaté à l'étranger (4,5 % en Estonie pour le plus bas, 16,6 % aux États-Unis pour le plus élevé) n'aboutirait qu'à une fourchette, extrêmement large puisque comprise entre 30 et 100 Md€ tous impôts confondus, soit entre 7 et 27 Md€ pour les seuls impôts des particuliers, sans qu'il soit possible d'y distinguer la fraude des irrégularités involontaires et des sommes non recouvrées.

Cette situation fait qu'il est impossible de rapporter les montants détectés ou effectivement réclamés aux montants estimés de la fraude ou de l'écart fiscal pour apprécier l'efficacité des outils mobilisés. Les sommes réclamées à la suite de contrôles fiscaux peuvent être retracées et leur évolution dans le temps mesurée, mais nul ne peut avancer de manière rigoureuse quelle proportion de la fraude réelle elles permettent de contrecarrer.

La détection des anomalies et des irrégularités fiscales, amont du contrôle fiscal

La détection des anomalies déclaratives et des irrégularités fiscales renvoie à l'ensemble des opérations permettant de déceler ces dernières, qu'elles procèdent de vérifications de premier niveau effectuées par des agents de l'administration fiscale ou, comme c'est devenu majoritairement le cas, de contrôles automatiques relevant du traitement en masse des données fiscales. S'y ajoutent les différentes modalités de collecte et de traitement des renseignements parvenus à l'administration (par le biais de dénonciations, d'enquêtes, d'informations communiquées par d'autres administrations françaises ou étrangères, etc.).

Cette phase de détection est susceptible de déboucher sur un premier niveau d'échanges entre les contribuables et l'administration fiscale et sur la correction par les premiers de leurs déclarations initiales. Depuis la fin des années 2010, elle inspire aussi la programmation des contrôles formels qui seront effectués sur pièces et sur place par les services spécialisés.

Centré sur la détection, le présent rapport ne traite que de façon incidente les phases de contrôle et de recouvrement des droits et taxes éludés, lesquelles interviennent après la phase de la détection d'irrégularités présumées.

Un perfectionnement marqué des outils de détection durant la décennie 2010

Une nouvelle impulsion a été donnée au cours de la décennie 2010 à la lutte contre la fraude fiscale, en cherchant à systématiser la détection des anomalies déclaratives et des irrégularités par l'usage des nouvelles technologies.

Dans ce cadre, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a développé des outils visant à exploiter massivement les données détenues par elle ou communiquées par d'autres administrations pour relever les incohérences avec les déclarations déposées par les particuliers. Le recours au croisement de données en masse a été à l'origine, en 2022, de 155 000 propositions de contrôles de particuliers, soit trois fois plus qu'en 2018.

De façon plus générale, la programmation des contrôles fiscaux, qui était historiquement fondée sur les dossiers présentant les plus forts enjeux – c'est-à-dire ceux des plus gros contribuables – a profondément évolué. Elle repose désormais en grande partie sur des analyses de risque nourries par le traitement de données en masse.

En complément de cette « stratégie technologique », l'administration fiscale s'est attachée à amplifier le recueil des renseignements permettant d'identifier à la fois les fraudes sophistiquées, pour lesquelles aucune déclaration n'apparaît incohérente en elle-même, et les fraudes nouvelles ne faisant pas encore l'objet d'un risque caractérisé.

Cette double orientation a été permise par l'accélération de la coopération internationale, par l'accroissement continu des données à disposition de l'administration fiscale (DGFIP) et par l'amélioration des capacités de traitement de celle-ci.

Corollaire de l'amplification et de l'automatisation des techniques de détection, un régime plus protecteur des droits et libertés individuels

Les technologies mobilisées pour détecter les irrégularités fiscales des particuliers sont potentiellement intrusives. Aussi le régime de protection des droits des contribuables a-t-il lui aussi fait l'objet de nouvelles dispositions, par le législateur et par le juge.

Le Conseil constitutionnel admet de longue date que la lutte contre la fraude fiscale constitue un objectif à valeur constitutionnelle, au regard duquel il est loisible au législateur d'apporter des aménagements aux droits et libertés individuelles. Mais face aux enjeux liés aux développements technologiques, il a été amené à resserrer l'encadrement des pouvoirs de l'administration fiscale dès l'amont de la phase de contrôle.

Aujourd'hui, les moyens déployés par les services fiscaux doivent respecter, d'une part le principe de proportionnalité, qui permet de s'assurer que l'atteinte portée aux droits et libertés des citoyens n'est pas disproportionnée au regard des buts poursuivis et, d'autre part, le régime de protection des données à caractère personnel.

Ainsi, les méthodes de croisement de données en masse ne peuvent être utilisées que comme des outils d'aide aux contrôles et ne peuvent en aucun cas conduire à caractériser automatiquement une fraude. L'exercice du droit de communication à des fins de détection générale (par exemple par l'usage des « fadettes ») a été restreint. Enfin, l'aspiration et le traitement automatique du contenu de certains réseaux sociaux ont été limités aux pages rendues publiques par les internautes pour respecter le droit à la vie privée et la liberté de communication.

Des méthodes de détection de la fraude dont l'efficacité reste difficile à évaluer faute de quantification de cette dernière

En l'absence d'estimation statistique de la fraude fiscale, il est impossible d'établir quelle proportion de cette dernière est détectée, et si cette proportion a augmenté au cours des dernières années avec la mise en œuvre d'outils plus puissants. Il s'agit là d'une carence majeure, à laquelle il doit être remédié : c'est le premier des axes prioritaires proposés par la Cour ci-dessous.

Il est également difficile d'apprécier l'impact des nouveaux outils de détection sur l'efficacité du contrôle fiscal, et notamment sur la pertinence de la programmation des vérifications.

En effet, les indicateurs et repères d'activité de la DGFIP portent sur les contrôles réalisés et ne font pas le lien entre les motifs qui ont conduit à programmer ces contrôles et leurs résultats. Les principaux systèmes d'information de la DGFIP (ALPAGE et ILIAD), qui assurent la traçabilité des actes de contrôle, ont été conçus en priorisant le suivi des montants à redresser à l'issue des contrôles et non dans une logique de suivi de leur pertinence. Les motifs de contrôle y sont insuffisamment détaillés et ne font pas l'objet d'un rapprochement par rapport aux manquements détectés, permettant d'évaluer en toute rigueur l'efficacité de la chaîne détection / contrôle / redressement / recouvrement des impôts éludés. Cette lacune est cependant en passe d'être comblée par le développement de nouveaux systèmes d'informations qui devraient permettre de faire ce lien.

Les données du contrôle fiscal font apparaître que la part des dossiers de fraude ou faisant l'objet d'un redressement au sein des dossiers contrôlés s'est maintenue à environ 55 % depuis 2018, empêchant de conclure à un saut qualitatif marqué de la stratégie de contrôle.

Concernant plus spécifiquement la détection des irrégularités fiscales des particuliers par le croisement de données en masse, 27 % des contrôles effectués en sont issus en 2022. Réalisés par une équipe de sept agents, les gains de productivité associés au croisement de données en masse sont probables à défaut d'être quantifiables, faute de données précises sur les emplois affectés à la détection sur la période 2017-2021.

Enfin, la mobilisation accrue du « renseignement fiscal », consistant à utiliser les informations communiquées par des tiers, affiche des résultats certains. C'est notamment le cas des aviseurs fiscaux, selon l'expression qui désigne les personnes dénonçant à la DGFIP des fraudes potentielles contre rémunération. Ceux-ci ont permis de recouvrer 110 M€ en quatre ans depuis 2018, montant à rapporter aux 1,8 M€ d'indemnités qui leur ont été versées.

Une stratégie de détection des irrégularités fiscales des particuliers formalisée et plus structurée à mettre en place autour de six axes prioritaires

Le plan national anti-fraude présenté par le Gouvernement en juin 2023 s'articule autour de 35 mesures opérationnelles relevant de différentes problématiques. Ce plan ambitieux ne traite cependant pas de la détection des irrégularités fiscales en tant que telle. Il ne procède pas non plus à la clarification des principes et des moyens mobilisés par l'administration fiscale puisqu'il ramène au premier plan des pratiques (le ciblage des plus gros contribuables) ou des préoccupations (les effectifs des services du contrôle fiscal) auxquelles la stratégie des années 2010 avait substitué d'autres enjeux plus pertinents. Il ne procède pas non plus à la clarification des principes et des moyens mobilisés par l'administration fiscale puisqu'il ramène au premier plan des pratiques (le ciblage des plus gros contribuables) ou des préoccupations (les effectifs des services du contrôle fiscal) auxquelles la stratégie des années 2010 avait substitué d'autres enjeux plus pertinents.

Ce plan, à condition de le préciser et de le prolonger, constitue néanmoins une opportunité pour structurer et formaliser une véritable stratégie de détection des irrégularités fiscales, socle et amont de la politique de lutte contre la fraude fiscale. Globale et structurée, cette stratégie doit remédier aux avancées par à-coups et opportunités qui ont caractérisé les dernières années. Elle pourrait reposer sur six axes

prioritaires que traduisent les six recommandations formulées par la Cour des comptes.

Une présentation transparente des choix et des pratiques en matière de contrôle fiscal en veillant à l'égalité de traitement des contribuables

Plusieurs logiques peuvent orienter l'action en matière de détection des irrégularités fiscales. Celle-ci peut cibler les gros contribuables, en estimant qu'ils concentrent la majorité des enjeux budgétaires même si leur nombre est faible ; c'était la logique qui prévalait antérieurement, avec le contrôle triennal systématique des dossiers dits « à fort ou très fort enjeu ». Elle peut alternativement reposer sur l'analyse de risque pour maximiser le rendement du contrôle fiscal ; c'est cette logique qui prévaut avec le croisement de données en masse depuis le milieu de la décennie 2010. Enfin, la stratégie de contrôle peut laisser une place à la sélection aléatoire, qui répondrait à une forme d'égalité de probabilité de subir un contrôle ; ce n'est pas le cas aujourd'hui, l'administration fiscale estimant qu'une telle logique impliquerait de consacrer des ressources à des dossiers majoritairement conformes, au prix d'une baisse de rendement du contrôle.

La formalisation d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales permettrait d'explicitier la place réservée à chacune de ces logiques et de répartir les moyens affectés au contrôle en fonction d'objectifs transparents, clairement formulés et affichés. Elle serait aussi le vecteur par lequel l'administration fiscale présenterait les conditions de déploiement et d'utilisation de ses outils technologiques sur l'ensemble du territoire national, en supprimant notamment les exceptions qui persistent aujourd'hui (par exemple en Corse et outre-mer s'agissant de la détection de constructions non déclarées par vues aériennes).

Une nécessaire estimation statistique de la fraude fiscale

Il est indispensable que l'administration fiscale rattrape son retard par rapport à nombre de ses homologues étrangères en estimant le montant de la fraude, ou de l'écart fiscal, sur chacun des grands impôts.

La DGFIP prévoit d'achever de telles estimations d'ici 2027 en recourant à une modélisation rigoureuse, sur la base de l'expérimentation portant sur la TVA qui a été menée à bien en 2021 et 2022. La complexité de la fiscalité des particuliers ne doit pas conduire à retarder ces estimations.

Une plus grande transversalité des systèmes d'information pour une meilleure circulation des données au sein de l'administration

La conception en silos des systèmes d'information utilisés par l'administration fiscale, spécialisés par impôt ou par fonction (gestion des déclarations, contrôle, recouvrement, etc.) constitue une faiblesse

identifiée depuis plusieurs années. L'administration fiscale s'efforce d'y remédier, plusieurs chantiers de modernisation ou de refonte de ses grandes applications devant aboutir à court ou moyen terme.

Dans ce cadre, les recommandations de la Cour portent sur deux aspects : assurer une traçabilité des interventions de l'administration, de la réception des déclarations des contribuables (qui relève des services de gestion des impôts) jusqu'au contrôle fiscal et à ses suites, afin de suivre et d'évaluer en continu la pertinence et l'efficacité desdites interventions ; introduire davantage de transversalité dans les applications pour faciliter l'appréhension globale de la situation passée et présente des contribuables, alors que celle-ci reste aujourd'hui morcelée par impôt ou territoire.

Une politique de renseignement à amplifier

L'efficacité de la détection suppose également de mieux recueillir et traiter le renseignement fiscal (signalements des services judiciaires ou de police, dénonciations, informations en provenant d'administrations étrangères, etc.) pour identifier le plus précocement possible les schémas de fraude. Or, l'implication des services ainsi que les modalités et outils de partage du renseignement au sein de l'administration fiscale apparaissent insuffisants. Un axe du plan anti-fraude présenté en 2023 prévoit de manière générique une utilisation accrue du renseignement fiscal, essentiellement dans une perspective internationale, sans que soient explicités les moyens d'y parvenir.

Il est nécessaire de mettre en place une démarche plus structurée visant à mieux partager les renseignements fiscaux, à en assurer le suivi et à en tirer les conséquences. La démarche devrait notamment avoir pour objectif de développer la coopération entre les services de la gestion fiscale et les services du contrôle fiscal afin d'assurer un suivi et une exploitation de la masse d'informations à leur disposition.

Une démarche de prévention proactive à destination des contribuables

La démarche actuelle de prévention de la fraude est principalement orientée vers les entreprises. Elle prend la forme de dispositifs d'information et d'accompagnement, qui s'appuient sur une carte des pratiques et des montages abusifs tenue à jour et publiée sur le site impots.gouv.fr.

L'administration fiscale a d'autres opportunités pour déployer auprès des contribuables, et notamment des particuliers, des messages d'information et de prévention. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'administration fiscale s'appuie sur la dématérialisation grandissante de ses échanges avec les contribuables, notamment lors de la

déclaration de revenus en ligne, pour développer des outils de sensibilisation et d'analyse des risques en temps réel, sous forme de fenêtres contextuelles. Celles-ci apparaissent pour alerter les contribuables sur d'éventuels risques d'incohérences ou de manquements pouvant donner lieu à un contrôle ultérieur. Le renforcement de cette démarche permettrait d'accroître les alertes auprès des contribuables de bonne foi, dissuaderait certaines fraudes mineures (par exemple sur les réductions et crédits d'impôt) et participerait à la qualité des relations avec les citoyens.

Une gestion des ressources humaines qui doit mieux reconnaître les métiers et compétences spécifiques de la lutte contre la fraude

La stratégie technologique déployée dans les années 2010 ne s'est pas accompagnée d'une identification précise des compétences spécifiques attachées à la phase de détection des irrégularités fiscales. Les données manquent pour apprécier les efforts de formation en la matière. Par ailleurs, la gestion des ressources humaines de la DGFIP, du recrutement à la gestion de la carrière des agents, privilégie de manière constante les compétences transversales, sans afficher clairement la place accordée aux compétences spécifiques attachées à la lutte contre la fraude et singulièrement à la détection, qui ne correspond pas à un métier identifié au sein de l'administration fiscale.

Aussi la mise en œuvre d'une politique d'attractivité et de fidélisation des agents spécialisés dans la détection de la fraude fiscale constitue-t-elle un enjeu important pour asseoir dans la durée la stratégie que la Cour appelle à formaliser.

*

**

Au cours des années 2010, l'administration fiscale a tiré parti des possibilités offertes par la dématérialisation de la gestion des impôts pour développer de puissants outils de détection des anomalies déclaratives et des irrégularités fiscales. Ces outils ont profondément modifié la programmation des contrôles fiscaux, qui sont passés d'une logique ciblant les plus gros contribuables à une logique fondée sur des risques identifiés par le traitement en masse des données collectées. Pour autant, ces outils ne se sont pas intégrés à une stratégie de détection de la fraude explicitement formulée. En témoigne le fait que la fraude aux différents impôts n'est toujours pas statistiquement estimée par des méthodes éprouvées, empêchant *ab initio* de se prononcer sur la meilleure allocation des moyens et sur l'efficacité des dispositifs déployés. De fait, le présent rapport relève que la pertinence des contrôles fiscaux a progressé depuis cinq ans, signe d'une détection plus efficace en amont, mais les données manquent pour étayer et quantifier plus précisément ces progrès.

Le plan national anti-fraude présenté en juin 2023 par le Gouvernement constitue une opportunité pour préciser et formaliser une stratégie de détection, alors qu'aucune de ses 35 mesures n'en traite directement. Si la Cour insiste sur la nécessité de *formaliser* cette stratégie et d'en rendre publics les principaux aspects, c'est pour répondre à un enjeu citoyen, qui va au-delà des seules questions d'efficacité et d'allocation pertinente des ressources. Alors que le débat public laisse parfois place aux suppositions et aux approximations, voire aux contre-vérités, il est de la responsabilité de l'administration fiscale d'expliquer qui elle contrôle et pourquoi, en vertu de quels risques, et avec quel équilibre entre la puissance des outils technologiques à sa disposition et la protection des droits des contribuables. C'est à ces conditions que pourra être conforté le consentement à l'impôt, au fondement du pacte républicain.

Récapitulatif des recommandations

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

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

Introduction

En 2022, la Cour des comptes a procédé à une consultation citoyenne pour recueillir des propositions d'enquêtes afin d'enrichir le programme de travail des juridictions financières. À l'issue de 43 000 visites et de 9 000 contributions en ligne, la Cour a retenu six thèmes qui ont fait l'objet d'investigations en 2023. La détection de la fraude fiscale des particuliers est l'un de ceux-ci.

Les contributions citoyennes à l'origine de la présente enquête justifiaient cette proposition par « *la nécessité de vérifier que l'administration dispose de moyens efficaces pour détecter la fraude fiscale des particuliers* » et précisaient que « *cela relève de l'équité entre les contribuables* »³. Une lutte efficace contre la fraude fiscale, dont la détection est le premier jalon, constitue de fait une des conditions du consentement à l'impôt⁴. Elle est également un enjeu budgétaire puisque le montant total des sommes recouvrées par l'administration fiscale après contrôle s'est élevé à 14,6 Md€ en 2022, soit 1,2 Md€ de plus qu'en 2021 et 6,3 Md€ de plus qu'en 2020. Environ 1/5^{ème} de ce montant concernait des particuliers, 4/5^{èmes} des entreprises et des professionnels.

Ce rapport procède d'une enquête spécifique menée au premier semestre 2023, qui a d'abord fait l'objet d'observations provisoires communiquées à l'administration fiscale dans le cadre de la procédure contradictoire. La réponse écrite de cette dernière, prolongée par une audition, a été prise en compte dans le rapport définitif.

**

La « fraude fiscale des particuliers » ne constitue pas un phénomène rigoureusement délimité en droit ou en termes statistiques. Aussi le champ des observations de la Cour et le périmètre traité ici appellent-ils trois précisions préalables sur ce que recouvrent la fiscalité des particuliers, la notion de fraude et la détection de cette dernière.

³ Cf. Cour des comptes, notice explicative sur la sélection des enquêtes d'initiative citoyenne et synthèse 2022 de la consultation citoyenne de la Cour.

⁴ « Les déterminants du consentement à l'impôt en France : analyse de l'enquête du conseil des prélèvements obligatoires de 2021 », P.C. Boyer, T. Ingrand, C. Strassel.

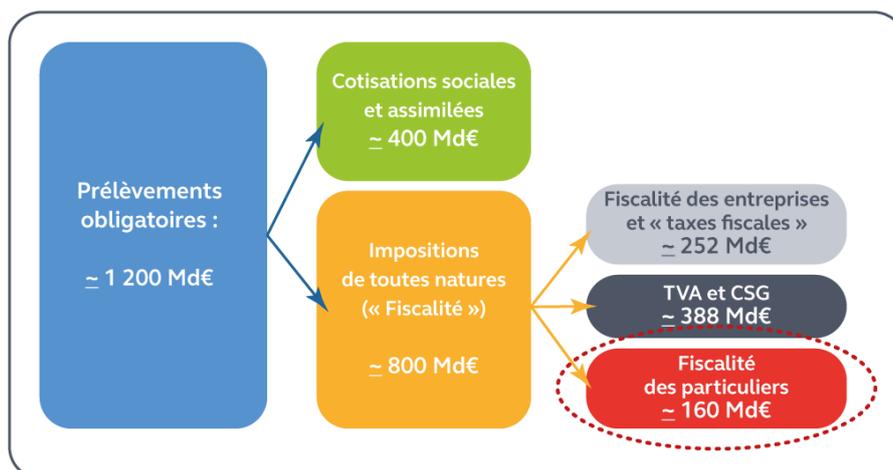
La fiscalité des particuliers, un ensemble d'impositions directes déclaratives représentant environ 160 Md€ en 2022

Les prélèvements obligatoires ont atteint, en 2022, le montant de 1 200 Md€. Les définitions harmonisées au niveau européen distinguent, au sein de ces derniers, les cotisations sociales et les contributions assimilées assises sur les revenus, qui sont affectées à la protection sociale, d'une part ; et la fiscalité d'autre part, qui comprend tous les impôts relevant de l'article 34 de la Constitution (« *impositions de toutes natures* »).

La fiscalité regroupe des impositions très diverses à tous points de vue, sans que celle des « particuliers » constitue une catégorie juridique ou statistique en soi. C'est la raison pour laquelle la présente enquête repose sur un périmètre *ad hoc* de sept impositions ou ensembles d'impositions, qui a représenté 160 Md€ en 2022.

Des impôts très importants comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou la contribution sociale généralisée (CSG) sont, juridiquement, à la charge des particuliers, mais en pratique ils sont très majoritairement liquidés sans l'intervention de ces derniers (par les professionnels pour la première, par les employeurs pour la seconde) et ne présentent donc pas les mêmes enjeux en termes de fraude.

Schéma n° 2 : des prélèvements obligatoires à la fiscalité des particuliers



Source : Cour des comptes / DGFIP, rapport d'activité 2022, cahier statistique

Ce périmètre de la fiscalité des particuliers est constitué de quatre impôts attribués à l'État (représentant 114 Md€) et de trois affectés aux collectivités territoriales (pour un total de plus de 46 Md€). L'impôt sur le revenu est, de loin, le plus important avec un produit net de 88,9 Md€ en 2022, acquitté par 18,5 millions de foyers fiscaux. Depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ce sont toutefois les taxes foncières, avec 32,9 millions d'avis d'imposition (comprenant environ un tiers d'avis adressés à des personnes morales et non à des particuliers) qui concernent le plus grand nombre de contribuables.

Tableau n° 1 : les impôts directement acquittés par les particuliers en 2022

Impôt	Recettes nettes en Md€	Nombre de redevables
Impôt sur le revenu	88,99	18,5 millions de foyers assujettis
Impôt sur les revenus de capitaux mobiliers	4,03	Nd
Impôt sur la fortune immobilière	2,36	163 901 déclarations
Droits de succession et droits sur donations	18,61	998 929 successions et 76 705 donations
Total affecté à l'État	113,98	
Taxe d'habitation	2,32	11,9 millions d'avis d'imposition
Taxes foncières des particuliers*	28,34	32,9 millions de déclarations
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	16,09	416 141 transactions
Total collectivités territoriales	46,76	
Total État + collectivités territoriales	160,74	

* Les deux taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) sont acquittées par des particuliers pour 65 % et par des personnes morales (entreprises, commerces, etc.) pour 35 %. Seule est prise en compte ici la part acquittée par les particuliers.
Source : DGFIP, rapport d'activité 2022, cahier statistique

La fraude fiscale est définie par l'article 1741 du code général des impôts (CGI). Elle correspond à une violation délibérée de la réglementation et suppose de la part du contribuable un élément intentionnel dans un manquement à ses obligations déclaratives, dans la dissimulation de tout ou partie des sommes assujetties à l'impôt, dans l'organisation de son insolvabilité ou dans tout autre agissement destiné à faire obstacle au recouvrement de l'impôt. La fraude est une infraction pénale passible d'une amende de 500 000 € et de cinq ans d'emprisonnement, peines qui peuvent être majorées dans certains cas, notamment si la fraude a eu lieu en bande organisée.

La fraude est ainsi distinguée de l'erreur, laquelle fait l'objet d'un traitement différent par l'administration pour tenir compte de la complexité de la réglementation fiscale.

Lors des 730 000 contrôles opérés chaque année auprès des particuliers, les 10 000 agents spécialisés de l'administration fiscale font face au caractère « protéiforme et mouvant de la fraude fiscale⁵ », des agissements les plus simples (la non déclaration de revenus, la minimisation de la valeur d'une transaction, etc.) aux montages les plus complexes (par le biais de sociétés écran localisées à l'étranger, etc.). Aiguillonnés par des professionnels parfois peu scrupuleux, les intermédiaires fiscaux⁶, de nouveaux procédés de fraude apparaissent au gré des évolutions de la législation ou des pratiques fiscales (la fraude aux réductions et crédits d'impôts s'est par exemple développée depuis que l'administration procède dès le début de l'année au paiement d'une avance sur le montant qui sera effectivement restitué au contribuable au terme de l'exercice), voire des développements technologiques dans le cas du recours aux cryptoactifs⁷.

Or, de manière regrettable et persistante, la France ne dispose à ce jour d'aucune estimation statistique du montant de la fraude fiscale ou de l'« écart fiscal » – lequel correspond à la différence entre le montant des impôts effectivement recouvré et celui qui résulterait d'une parfaite application de la loi sans perturbation. Une méthode aussi rudimentaire que l'extrapolation à la situation française de l'écart fiscal constaté à l'étranger (4,5 % en Estonie pour le plus bas, 16,6 % aux États-Unis pour le plus élevé) n'aboutirait qu'à une fourchette extrêmement large puisque comprise entre 30 et 100 Md€ tous impôts confondus, soit entre 7 et 27 Md€ pour les seuls impôts des particuliers, sans qu'il soit possible d'y distinguer la fraude des irrégularités involontaires et des sommes non recouvrées.

⁵ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires* (décembre 2019).

⁶ OCDE, *En finir avec les montages financiers abusifs : Réprimer les intermédiaires qui favorisent les délits fiscaux et la criminalité en col blanc* (février 2021).

⁷ GAFI, *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, 2014.

Aucun des chiffres avancés dans le débat public ne repose sur des travaux incontestables, sans que l'on puisse dire si le montant de la fraude réelle, c'est-à-dire des irrégularités volontaires, est proche du montant des sommes réclamées après contrôle (14,6 Md€ en 2022) ou s'il le dépasse largement.

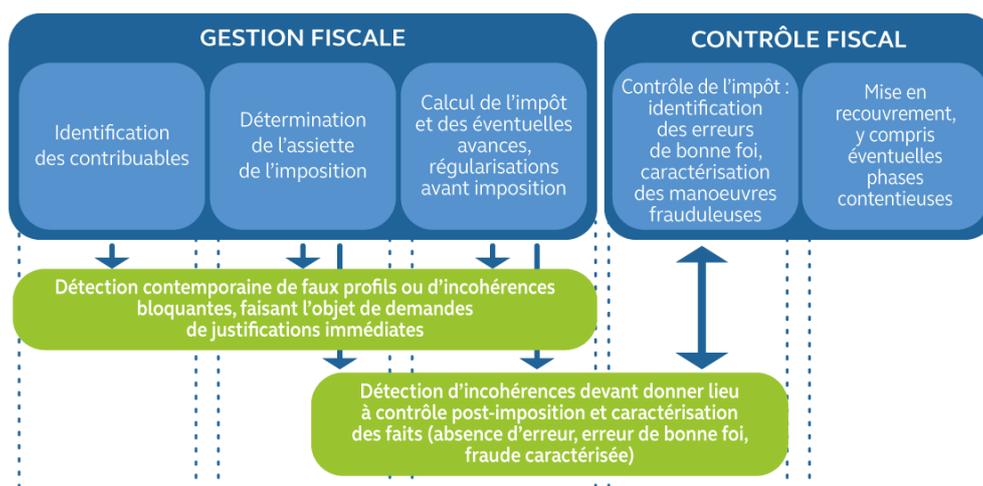
La détection des anomalies et irrégularités, phase amont du contrôle fiscal et du recouvrement des impôts éludés

La fraude impliquant un caractère intentionnel, elle ne peut être établie et sanctionnée qu'à l'issue d'un contrôle formel de la part de l'administration fiscale.

Ce n'est pas donc pas la fraude qui est détectée au sens strict, mais les anomalies déclaratives et les irrégularités fiscales. La détection de ces anomalies et irrégularités correspond à l'ensemble des opérations permettant d'évaluer la véracité des données déclarées, d'en identifier les manques, de déceler des incohérences et de confronter les situations déclarées à des informations connues par ailleurs de l'administration fiscale. Elle aboutit, le cas échéant, à la programmation de vérifications et de contrôles sur les dossiers identifiés comme suspects. La détection se situe ainsi en amont de la qualification de la fraude fiscale, laquelle nécessite des démarches plus intrusives, depuis les demandes de justifications au contribuable jusqu'aux perquisitions.

Des actions de détection sont réalisées tout au long de l'année et tout au long des procédures fiscales. Elles peuvent mobiliser à des degrés divers tous les services de l'administration fiscale : ceux en charge de la gestion des impôts, qui reçoivent les déclarations des contribuables et soumettent celles-ci à un premier niveau de contrôle (il s'agit typiquement des services des impôts des particuliers, ou SIP, ou des centres des impôts fonciers et du cadastre) ; ceux en charge de la programmation des contrôles, au niveau central comme au niveau déconcentré ; enfin, ceux en charge desdits contrôles, là encore au niveau local ou au niveau des grandes directions nationales spécialisées dans le cas de fraudes complexes aux gros enjeux financiers.

Schéma n° 4 : la détection des anomalies et irrégularités fiscales par les services de la gestion fiscale et du contrôle fiscal



Source : Cour des comptes

Le champ de la présente enquête conduit à ne traiter ici que de façon incidente les phases de caractérisation de la fraude fiscale et de recouvrement des droits et taxes éludés et à ne pas examiner les suites données en matière judiciaire. Des publications antérieures de la Cour ont analysé plus spécifiquement ces étapes⁸.

*

**

Le présent rapport comprend deux chapitres et débouche sur six recommandations.

Le premier chapitre décrit et analyse la stratégie technologique qui a marqué les années 2010 en matière de détection des anomalies et irrégularités fiscales. Avec le perfectionnement des techniques mobilisées, lié aux capacités de collecte et de traitement automatique des données en masse, la stratégie de lutte contre la fraude des particuliers a connu une révolution silencieuse en passant d'une logique de contrôle triennal des plus gros contribuables (les dossiers dits « à fort enjeu ») à une logique d'analyse des risques alimentée par un travail systématique sur les données et par un recours accru au renseignement fiscal.

⁸ Cf. Rapport public annuel de 2016 *La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer*; rapport public annuel de 2018 *Les remises et transactions en matière fiscale : une égalité de traitement et une transparence à mieux assurer* ainsi que le rapport de décembre 2019 *La fraude aux prélèvements obligatoires : évaluer, prévenir, réprimer*.

Plusieurs éléments attestent de la puissance de ces outils technologiques et de leur place croissante dans la programmation des contrôles. Il reste cependant difficile d'étayer l'efficacité globale de cette stratégie, l'estimation de la fraude fiscale n'ayant pas progressé au cours de la même période. L'administration fiscale ne sait pas, aujourd'hui, quelle proportion de la fraude réelle elle parvient à détecter et à contrecarrer.

Au regard de ces limites, le second chapitre prend appui sur le plan national anti-fraude présenté en juin 2023 pour recommander la conception d'une stratégie de détection de la fraude plus formalisée et plus structurée autour de six axes prioritaires : l'explicitation des choix en matière de stratégie de contrôle, l'estimation de la fraude, une plus grande transversalité des systèmes d'information, l'amplification de la politique de renseignement, l'amélioration de la prévention et l'optimisation de gestion des ressources humaines spécialisées dans la lutte contre la fraude.

Chapitre I

Les années 2010-2020 : la mise en œuvre d'une stratégie technologique au service de la détection des irrégularités fiscales

Deux phénomènes sont à l'origine de la rénovation des techniques déployées pour détecter les irrégularités fiscales au début des années 2010. D'un côté, des scandales fiscaux ont révélé au grand jour le développement de la fraude fiscale dans le cadre de la libre circulation des capitaux et des personnes et la « démocratisation » de pratiques d'optimisation agressive, loin d'être des cas isolés ou réservés aux titulaires de hauts revenus ou patrimoines. De l'autre, la généralisation des déclarations en ligne a permis de déployer une « stratégie technologique » assise sur les capacités de traitement en masse des données recueillies par l'administration fiscale.

Cette stratégie technologique est à l'origine d'une transformation des modalités de programmation des contrôles fiscaux, le contrôle triennal des plus gros contribuables ayant cédé la place à une programmation majoritairement fondée sur les risques identifiés par le traitement automatique des données (I). Plusieurs indicateurs suggèrent que cette stratégie est synonyme de gains d'efficacité et débouche sur des contrôles plus fréquemment conclusifs. Il reste cependant impossible d'estimer, fût-ce approximativement, quelle proportion de la fraude réelle cette stratégie technologique permet de détecter (II).

I - Un changement de stratégie pour automatiser la détection des anomalies et des irrégularités fiscales

Depuis le début des années 2000, la détection des irrégularités fiscales des particuliers reposait à titre principal sur le contrôle triennal des dossiers dits « à forts enjeux », c'est-à-dire des plus gros contribuables. Celle-ci a été profondément modernisée par la systématisation de l'exploitation en masse des données détenues par l'administration et la mise en place d'une politique plus active de recueil de renseignements.

A - Un renforcement des outils de lutte contre la fraude et un approfondissement de la coopération internationale

1 - Une programmation des contrôles fiscaux peu articulée à de véritables méthodes de détection jusqu'au milieu des années 2010

Depuis le début des années 2000, la lutte contre la fraude fiscale des particuliers reposait à titre principal sur le contrôle triennal exhaustif des dossiers à forts enjeux (DFE), du fait de la concentration de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune sur une proportion réduite de gros contribuables. Ces dossiers à forts enjeux étaient identifiés au niveau de chaque direction régionale des finances publiques en fonction de seuils de revenus ou de patrimoine. Les services territoriaux de contrôle étaient chargés des vérifications de droit commun, tandis qu'une direction nationale spécialisée, la direction nationale de vérification de situations fiscales (DNVVSF), contrôlait les dossiers les plus complexes ou les plus sensibles, eu égard par exemple à la notoriété des contribuables concernés. La détection de la fraude fiscale des particuliers était dès lors segmentée par population et par territoire.

Les contrôles triennaux systématiques montraient cependant des limites, la principale étant de consacrer des moyens conséquents en temps et en agents à l'examen de dossiers en grande majorité conformes.

Les autres dossiers, quant à eux, étaient contrôlés par les services fiscaux sur la base d'indices variés, en fonction de directives locales, d'informations reçues ou encore de la connaissance fine des situations locales par les agents. De manière encore artisanale, l'exploitation des déclarations d'impôts par les services en charge de leur gestion permettait de détecter certaines incohérences ou anomalies. L'exploitation des informations en provenance d'administrations nationales ou étrangères ou récoltées par les services d'enquête de l'administration fiscale conduisait à une programmation dite « externe » ou « recherche ». Mais celle-ci reposait largement sur la disponibilité et l'expérience des agents, favorisées par la stabilité des équipes. Les capacités de requêtage dans certaines bases de données, souvent restreintes à l'échelle départementale, étaient encore limitées.

La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière, prolongée par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude et plusieurs dispositions des lois de finances de 2019 à 2021 ont posé le cadre d'une stratégie profondément renouvelée, autour de deux axes complémentaires.

Le premier axe est constitué par la systématisation de l'exploitation des données déclaratives reçues par l'administration. Pour ce faire, l'administration fiscale utilise depuis 2017 des outils de traitement et d'analyse de données à travers le programme nommé « Ciblage de la fraude et valorisations des requêtes » (CFVR). Celui-ci est présenté au B ci-dessous.

Le second axe de détection vise à mieux recueillir et exploiter le « renseignement fiscal » pour identifier des éléments dissimulés à l'administration, notamment de nouveaux schémas frauduleux. Il est mis en œuvre par des unités d'enquête spécialisées et se fonde sur les renseignements communiqués par les aviseurs fiscaux, les dénonciations et les signes extérieurs de richesse signalés par les agents du fisc. Il amène l'administration fiscale à observer en permanence les nouveaux vecteurs d'échanges économiques et à recueillir des informations sur les fraudes fiscales découvertes à l'étranger.

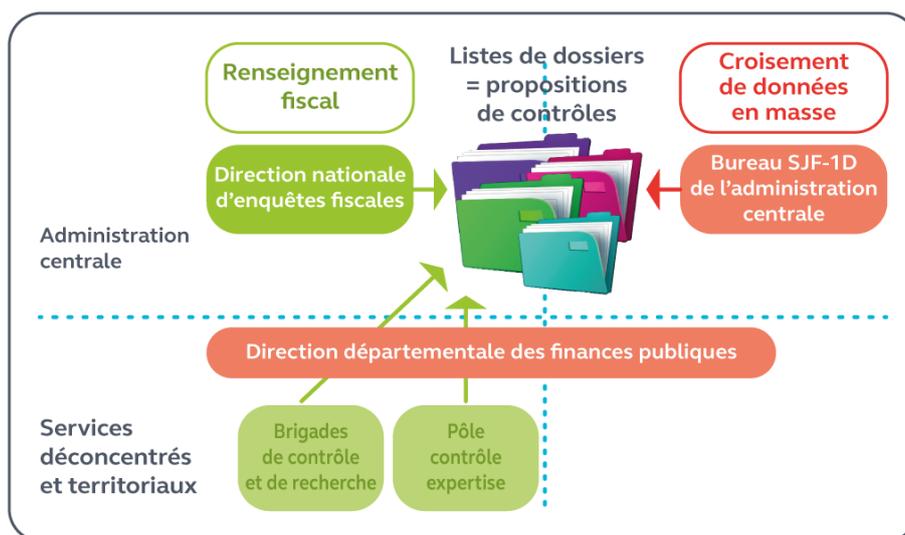
Les anomalies détectées dans les deux cas font l'objet d'enrichissements pour les transformer, s'il y a lieu, en propositions de contrôles fiscaux.

Les programmations « externe » et « recherche », ainsi renouvelées, sont réalisées au niveau national par la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) et, au niveau local, par les services spécialisés implantés au sein des brigades de contrôle et de recherche (BCR) et les pôles contrôle expertise (PCE).

La programmation dite « croisement de données en masse », qui constitue le cœur de la stratégie technologique mise en œuvre depuis le milieu des années 2010, est issue de listes de dossiers établies par le bureau SJCF-1D de l'administration centrale, qui alimentent les pôles de contrôles revenus et patrimoine (PCRP), les brigades patrimoniales (BPAT) rattachées aux directions régionales spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI) et les pôles nationaux de contrôle à distance (PNCD).

Le schéma ci-dessous illustre les modalités de programmation des contrôles fiscaux suivant leur origine. Il correspond à une représentation simplifiée, l'organisation des services en charge de la détection et du contrôle fiscal, présentée en annexe 2 du présent rapport, étant d'une grande complexité.

Schéma n° 5 : la programmation des contrôles fiscaux des particuliers



Source : Cour des comptes à partir d'éléments DGFiP

2 - Une stratégie technologique rendue possible par l'accroissement massif du volume des données à disposition de l'administration fiscale

L'accroissement continu des données à disposition de l'administration fiscale au cours des années 2010 est le résultat de plusieurs évolutions, dont quatre sont particulièrement importantes : la

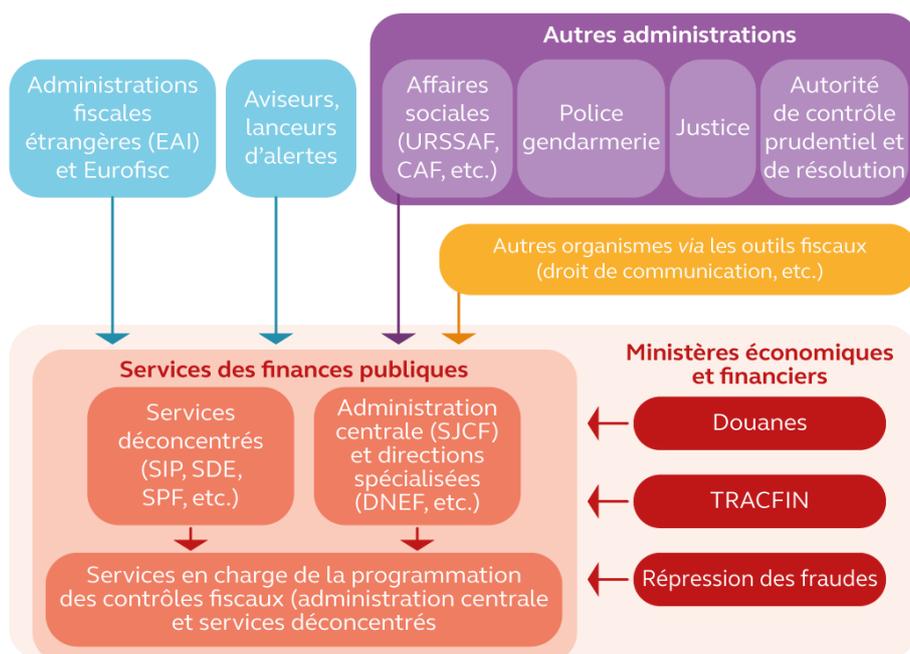
dématérialisation des déclarations d'impôt sur le revenu ; l'extension des tiers déclarants ; les échanges de données interadministrations liés à la mise en œuvre du « Dites-le nous une fois » ; l'intensification et l'automatisation de la coopération fiscale internationale par échanges d'informations. Chacune de ces évolutions a accru le nombre, la qualité et la disponibilité des données détenues par la DGFIP, préalable à la mise en œuvre d'outils automatiques de traitement d'une puissance inédite.

La dématérialisation des déclarations de revenus est généralisée depuis 2016. Celle-ci ne modifie pas en tant que telle le volume des données à disposition de l'administration fiscale mais les rend immédiatement disponibles pour tous types de traitement, sans intervention supplémentaire des services.

L'exploitation des données en provenance des tiers déclarants (entreprises, notaires, banques, etc.) existe depuis la fin des années 1970 mais elle a pris une tout autre envergure avec l'instauration de la déclaration sociale nominative (DSN), fichier mensuel produit à partir des données de paie et destiné à communiquer les informations nécessaires à la gestion de la protection sociale aux organismes et administrations concernées. Combinée avec la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu de 2019, elle permet à l'administration fiscale d'obtenir des informations contemporaines précises sur les revenus des contribuables. Par ailleurs, pour prévenir la dissimulation de revenus professionnels soumis à l'impôt sur le revenu, notamment tirés de la location de biens immobiliers, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude oblige les opérateurs de plateformes en ligne à transmettre annuellement à l'administration fiscale le récapitulatif des opérations réalisées par leurs utilisateurs ainsi que les coordonnées des comptes bancaires utilisés.

Le partage d'informations entre administrations est une obligation légale au titre de l'article L.114-8 du code des relations entre le public et l'administration, dans le cadre de l'initiative « Dites-le nous une fois ». Cette obligation a été renforcée par la loi de finances pour 2021, qui élargit la liste des informations que l'URSSAF est tenue de communiquer spontanément à l'administration fiscale. Les échanges d'informations entre administrations du ministère en charge de l'économie et des finances (douanes, Tracfin, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) mais aussi avec d'autres administrations (affaires sociales, Pôle emploi, gendarmerie, police, justice, etc.) constituent des sources de renseignements indispensables à la captation des risques de fraude, au recoupement et à l'enrichissement des données.

Schéma n° 6 : les administrations impliquées dans les échanges automatiques de données et le renseignement fiscal



Source : Cour des comptes

La coopération fiscale internationale s'est quant à elle intensifiée grâce aux échanges automatiques d'informations à des fins fiscales (EAI) et à la norme commune de déclaration, mis en place sur l'impulsion du G20, de l'OCDE et de l'Union européenne dans le cadre des diverses initiatives prises à la suite de la crise financière de 2008. Ces échanges automatiques sont intégrés dans les données de l'administration fiscale depuis 2017 pour les comptes bancaires détenus à l'étranger et les revenus perçus à l'étranger par des résidents fiscaux français. Le nombre de situations fiscales étudiées à la suite d'échanges automatiques d'informations a ainsi été multiplié par 69 entre 2017 (509 dossiers) et 2021 (35 099 dossiers). Sur la base de ces dispositifs, plus d'une centaine de pays et administrations fiscales ont échangé des renseignements relatifs à 111 millions de comptes financiers en 2021, pour une valeur totale de 11 000 Md€⁹.

⁹ OCDE, forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, rapport sur l'efficacité de la norme d'échange automatique en 2022.

La régularisation exceptionnelle des avoirs non déclarés à l'étranger

Dans le contexte de révélations d'origines diverses et d'une coopération renforcée entre États depuis le début de la décennie 2010, deux dispositifs juridiques permettant la régularisation d'avoirs dissimulés ont été institués en France.

En 2009, suite aux révélations relatives à la détention par des contribuables français de comptes non déclarés au sein de la banque HSBC, la DGFIP a créé une cellule temporaire de régularisation, dite « cellule Woerth ». Elle a permis d'encaisser des recettes fiscales d'un montant de 1,2 Md€¹⁰.

En 2013, un nouveau dispositif de régularisation des avoirs non déclarés à l'étranger a été mis en place par le service de traitement des déclarations rectificative (STDR), rattaché à la direction nationale de vérification de situations fiscales (DNVSF). Il avait pour but de stimuler la régularisation en offrant une dernière possibilité de se mettre en règle avant l'entrée en vigueur des échanges internationaux automatiques de données en 2017 (cf. ci-dessus). Entre 2013 et 2017, 51 000 déclarations ont été déposées par les contribuables, pour 8 Md€ de recettes encaissées.

Dans un rapport sur le STDR¹¹, la Cour a constaté que la formule choisie par le gouvernement avait évité à l'administration fiscale de déclencher des milliers de poursuites au coût élevé et au résultat aléatoire. Quant à la modulation des pénalités, elle n'a pas excédé celle constatée en moyenne dans les transactions fiscales dont s'inspire cette procédure.

B - Des outils de détection de plus en plus puissants

Comme la majorité des États-membres de l'OCDE¹², la France exploite désormais de façon intensive la totalité des données fiscales, déclaratives ou issues du renseignement, pour établir la programmation des contrôles formels qui seront ensuite notifiés aux contribuables. Il convient d'insister sur ce point : la mise en œuvre automatique de contrôles fiscaux

¹⁰ Cour des comptes, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'octobre 2017.

¹¹ Cour des comptes, *Les régularisations d'avoirs à l'étranger*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2017.

¹² OCDE, *Administration fiscale 2022 : Informations comparatives sur les pays de l'OCDE et autres économies avancées et émergentes*.

ou l'établissement de décisions directement opposables aux contribuables sur la base de traitements automatiques ne sont pas autorisés. Comme le prévoit son arrêté de création du 21 février 2014, le programme « Ciblage de la fraude et valorisations des requêtes » (CFVR) ne procède en aucun cas à la caractérisation d'une fraude fiscale mais constate simplement une anomalie ou une irrégularité possible. Il permet d'établir des éléments ayant une valeur de signalement, en enrichissant les données brutes disponibles par divers traitements¹³.

1 - Le croisement de données en masse : une force de détection rapide et massive

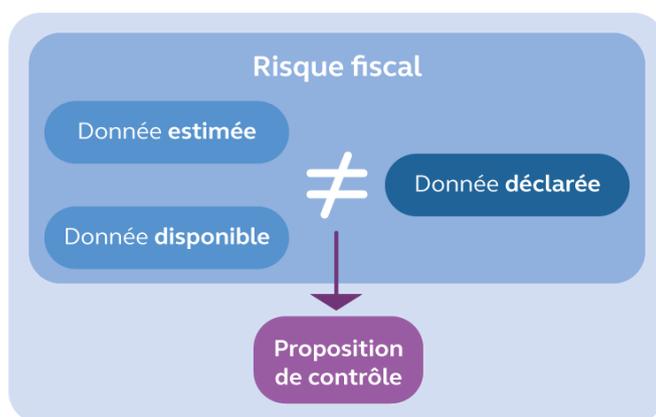
Le programme « Ciblage de la fraude et valorisations des requêtes » (CFVR) est développé par l'administration fiscale depuis 2016 avec pour objectif d'élever le niveau de qualité de son analyse des risques fiscaux. Initialement déployé sur les déclarations des entreprises, CFVR a ensuite été élargi aux particuliers, d'abord à titre expérimental jusqu'en août 2019, puis pérennisé.

Ce programme structurant, qui a représenté 21,3 M€ de dépense, embrasse plusieurs volets : la construction de l'infrastructure technique ; le rassemblement au sein d'un seul bureau du service juridique et du contrôle fiscal (SCJF-1D) de 31 professionnels spécialisés (*data scientists*) ; la création d'un espace de traitement centralisé pour éviter les travaux redondants et non mutualisés ; la conception et la mise en œuvre d'algorithmes de traitement débouchant sur l'édition de listes de dossiers soumises aux services en charge de la programmation des contrôles.

En pratique, le programme CFVR permet de modéliser et de visualiser les anomalies et irrégularités fiscales afin de proposer des programmations de contrôles aux équipes de terrain, définies et classées par risque fiscal. CFVR signale toute divergence entre les déclarations des redevables avec les données détenues ou avec les estimations statistiques produites par l'administration fiscale (cf. 2 ci-dessous). L'algorithme de croisement des données trie les divergences par seuil d'enjeu dans un premier temps puis calcule dans un second temps un écart relatif en pourcentage entre la valeur déclarée et la valeur réelle ou estimée.

¹³ Cf. délibération n° 2018-346 du 8 novembre 2018 de la CNIL indique que CFVR est basé sur des techniques d'exploration des données et permet la modélisation prédictive, l'analyse de risques, la recherche d'atypies ou d'incohérence et de liens entre différentes personnes ou entités professionnelles.

Schéma n° 7 : le modèle de base du croisement de données en masse



Source : Cour des comptes

Le croisement de données en masse couvre actuellement 50 risques fiscaux pour les particuliers. Ces risques peuvent, par exemple, porter sur des fraudes à l'impôt sur le revenu, aux réductions et crédits d'impôt, aux droits de succession, aux droits de mutation à titre onéreux ou encore aux cessions de parts sociales à prix symbolique ou minoré.

2 - Une sophistication des méthodes de détection par l'usage de modèles statistiques issus de l'intelligence artificielle

Un grand nombre d'informations relatives à la situation des contribuables restant inconnues de l'administration, celle-ci a développé des méthodes d'analyse et de traitement statistiques permettant, par exemple, de modéliser les différents revenus d'un contribuable et de les comparer à la déclaration qui en est faite.

La notion d'apprentissage statistique ou *machine learning*

D'une façon générale, l'innovation en matière d'apprentissage automatique et statistique, communément raccourci au terme d'intelligence artificielle (IA), offre à l'administration fiscale la possibilité, grâce aux nombreuses données dont elle dispose, d'entraîner des algorithmes afin de modéliser, d'une part des indicateurs de la situation fiscale d'un contribuable donné et, d'autre part des comportements susceptibles de constituer une fraude.

Un système d'intelligence artificielle (IA) est un système automatisé qui, pour un ensemble donné d'objectifs définis par l'homme, est en mesure d'établir des prévisions, de formuler des recommandations, ou de prendre des décisions influant sur des environnements réels ou virtuels. Les systèmes d'IA sont conçus pour fonctionner à des degrés d'autonomie divers. Les pays qui y recourent en matière fiscale sont l'Argentine, l'Autriche, le Canada, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Italie, l'Espagne, Singapour ou encore la Suède.

Les méthodes utilisées en France s'appuient aujourd'hui sur l'apprentissage statistique (ou *machine learning*), sous-domaine de l'intelligence artificielle. Les modèles développés nécessitent systématiquement l'intervention d'un expert en vue du paramétrage des hypothèses et ne doivent pas être confondus avec les modèles de *deep learning*, lesquels s'appuient sur des technologies de réseaux de neurones et ne nécessitent aucune intervention humaine.

Par exemple, un modèle de valorisation des cessions immobilières a été construit pour détecter les déclarations anormales par comparaison entre la valeur vénale estimée des biens, sur la base des données de l'année 2019, et la valeur déclarée par les particuliers. Les variables du modèle statistique (une forêt d'arbres à décisions ou *random forest*) sont la valeur locative du bien, sa localisation, sa surface habitable et le nombre de pièces, mis en regard du prix de vente au mètre carré déclaré. Au total, environ 16 % des dossiers soumis à ce modèle ont donné lieu à un avis d'imposition rectifié, pour un montant de droits rappelés et de pénalités de 49,3 M€.

Au-delà des estimations statistiques de niveaux de revenus ou de prix de cessions, l'administration intensifie également ses travaux pour modéliser une probabilité de fraude. Ces travaux comprennent des méthodes supervisées qui s'appuient sur l'analyse des contrôles fiscaux effectués les années précédentes afin de dégager certaines caractéristiques-type, mais également des méthodes dites « non supervisées » qui consistent à détecter des comportements inhabituels ou incohérents, lesquels pourront ultérieurement être analysés comme des indices évocateurs de fraude.

Plus classiquement, l'administration procède aussi à l'analyse des réseaux de relations, basée sur la théorie des graphes, pour identifier et signaler les contribuables ou les entités entretenant des liens financiers avec des personnes suspectes ou déjà identifiées comme fraudeuses.

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

Une des premières applications des méthodes de croisement de données ou d'apprentissage statistique a été le projet « Foncier innovant », distinct de CFVR, développé par l'administration fiscale en collaboration avec deux grandes entreprises du secteur numérique pour un coût estimé à 25,9 M€ réparti sur trois ans. Celui-ci vise à automatiser la détection des constructions non déclarées (typiquement, les piscines) en exploitant les prises de vue aériennes publiques de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Les algorithmes de « Foncier innovant » extraient des images aériennes les contours des immeubles bâtis et des piscines avec leurs coordonnées géographiques. Ces contours, traduits et convertis en bâtiments présumés, sont ensuite confrontés aux éléments d'assiette des impôts locaux concernés et notamment à la taxe foncière afin de vérifier s'ils sont correctement déclarés. La détection d'une anomalie entraîne un contrôle manuel par un agent de l'administration fiscale puis, le cas échéant, une demande d'information au propriétaire du bien avant un éventuel avis de taxation.

La première expérimentation a été mise en place en 2022 dans les Alpes-Maritimes, le Var, les Bouches-du-Rhône, l'Ardèche, le Rhône, la Haute-Savoie, le Morbihan, le Maine-et-Loire et la Vendée, qui représentent près de 20 % des piscines imposées en France métropolitaine. Elle a conduit, selon l'administration fiscale, à identifier 20 000 piscines non déclarées et à recouvrer, déjà, 10 M€ de recettes au profit des communes concernées¹⁴.

Cette expérimentation ayant été concluante, « Foncier innovant » a été étendu à la fin de l'année 2022 à tout le territoire continental. À cet égard, l'absence de déploiement en Corse et outre-mer affaiblit la portée du programme et constitue une inégalité de traitement des contribuables selon leur département de résidence à laquelle il doit être rapidement mis fin.

¹⁴ DGFIP, dossier de presse *L'intelligence artificielle au service de la lutte contre la fraude : bilan de l'expérimentation, Foncier innovant* (août 2022).

C - Des techniques de détection encadrées par un régime protecteur des droits et libertés des contribuables

Les outils et méthodes employés par l'administration française en matière de lutte contre la fraude sont encadrés par plusieurs dispositions conventionnelles, constitutionnelles et légales¹⁵ que vient régulièrement préciser la jurisprudence.

D'une façon générale, le Conseil constitutionnel, tout en reconnaissant à la lutte contre la fraude fiscale la qualité d'objectif à valeur constitutionnelle, rappelle la nécessité d'une conciliation équilibrée entre d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction¹⁶. Les recoupements automatiques de fichiers sont encadrés par la loi et chaque traitement doit faire l'objet d'une déclaration préalable, voire d'un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), tandis que l'administration doit veiller à la qualité et à la protection des données exploitées, en prévenant leur obsolescence.

1 - Un droit de communication mieux encadré

Le droit de communication correspond à la faculté que détiennent les agents du fisc de se faire communiquer par des tiers (banques, employeurs, administrations, etc.) des informations relatives à un contribuable.

Avant 2019, la jurisprudence admettait que le droit de communication comprenne les factures détaillées de téléphone (les « fadettes ») afin de s'assurer de la présence effective en France de contribuables déclarant être domiciliés à l'étranger. En 2019 puis en 2022, la communication des fadettes a été limitée à la recherche ou à la constatation des infractions fiscales les plus graves, susceptibles d'entraîner l'application d'une majoration de 80 %, et doit être autorisée par un contrôleur des demandes de données de connexion (CDDC), magistrat indépendant, saisi par le procureur de la République.

¹⁵ La convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁶ Cf. par exemple sa décision n°2017-646/647 QPC du 20 juillet 2017.

Le droit de communication, qui s'apparentait traditionnellement à une faculté des agents du fisc *ès qualité*, est désormais beaucoup plus encadré dans des procédures formelles et s'est judiciairisé.

2 - Une « aspiration », ou collecte automatique des réseaux sociaux, limitée aux contenus rendus publics par les internautes

Les réseaux sociaux peuvent être utilisés pour exercer ou promouvoir une activité lucrative non déclarée, voire pour diffuser des méthodes de fraude. La DGFIP indique, par exemple, qu'une simple recherche avec le mot « impôts » sur un service connu de messagerie permet d'accéder à près d'une vingtaine d'offres de service pour obtenir des restitutions indues. Jusqu'en 2020, l'exploitation de ces informations ne pouvait être réalisée que manuellement, à un coût humain disproportionné, et l'administration n'avait pas le droit d'utiliser de fausses identités pour établir des suspicions de fraude ou d'incitation.

La loi de finances pour 2020 a autorisé la mise en œuvre d'une expérimentation pour collecter et exploiter, au moyen de traitements automatisés n'utilisant aucun système de reconnaissance faciale, les contenus librement accessibles sur les sites des plateformes en ligne. Cette collecte, également appelée aspiration (ou *scrapping*¹⁷) sert à cibler des comptes de réseaux sociaux appartenant à des personnes inconnues de l'administration et qui présentent des indices de deux types de fraudes : une activité lucrative occulte ou une fausse domiciliation fiscale à l'étranger. Cette expérimentation du *scrapping* est cependant limitée aux contenus publics, c'est-à-dire qu'elle exclut les contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou inscription sur le site en cause. Par sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a validé cette expérimentation assortie de « *garanties propres à assurer une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* », tout en signalant que même restreint à des contenus publics, le *scrapping* est susceptible « *de dissuader d'utiliser de tels services ou de conduire à en limiter l'utilisation, elles portent également atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication* ».

À la fin de l'année 2023, le législateur devra apprécier s'il convient de pérenniser le dispositif.

¹⁷ Cf. Glossaire.

II - Une stratégie dont l'efficacité reste difficile à mesurer

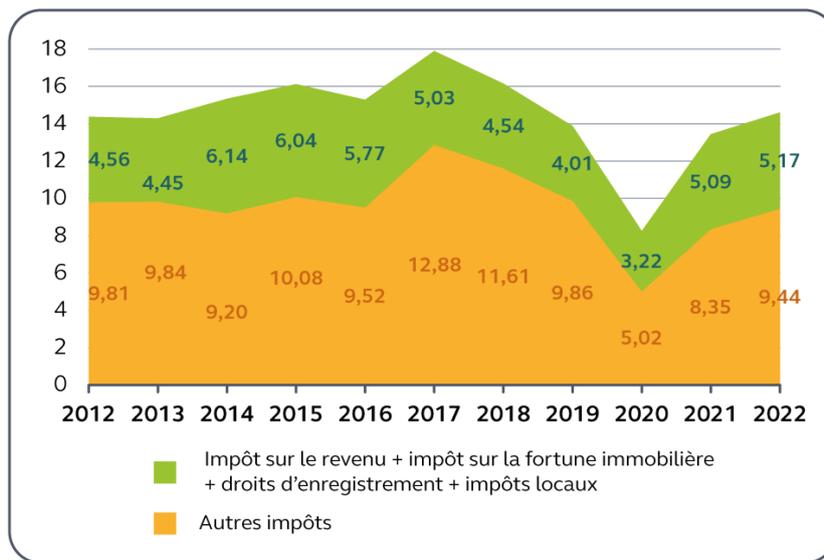
L'efficacité de la détection des irrégularités fiscales dans son ensemble, et notamment de la stratégie technologique déployée depuis quelques années, en dépit de la puissance apparente de ses outils, est difficile à mesurer pour trois raisons : la généralisation du préremplissage des déclarations (notamment de l'impôt sur le revenu) grâce aux données des tiers déclarants rend *ab initio* difficile ou risquée la déclaration d'éléments délibérément erronés, si bien que la montée en puissance de la détection automatique intervient dans un contexte de probable raréfaction des anomalies déclaratives, ou du moins des plus grossières ; l'écart fiscal n'étant pas estimé, il est impossible de déterminer quelle proportion de la fraude est détectée ou non, et si celle-ci a augmenté au cours des dernières années ; l'administration fiscale n'a pas construit d'indicateur de performance susceptible de rendre compte de l'efficacité de la détection, c'est-à-dire intégrant l'amont du contrôle fiscal, ses systèmes d'information ne permettant pas, actuellement, une traçabilité complète des motifs qui justifient la programmation d'un contrôle.

L'analyse des effets et des résultats de deux dispositifs emblématiques de la stratégie déployée depuis la loi du 6 décembre 2013, le traitement des données en masse et l'usage des aviseurs fiscaux, suggère de probables gains d'efficacité et une pertinence croissante de la programmation des contrôles. Mais ces probables gains d'efficacité n'ont pas pour conséquence une augmentation notable des sommes réclamées par le fisc aux particuliers après contrôle.

A - Des indicateurs bruts du contrôle fiscal qui ne progressent pas

En 2021 et 2022, le montant total des sommes réclamées par l'administration fiscale après contrôle a atteint respectivement 13,4 et 14,6 Md€, dont 5,1 et 5,2 Md€ au titre des impôts sur le revenu et sur la fortune immobilière, des impôts locaux et des droits d'enregistrement. Dix ans plus tôt, en 2012 et 2013, ces montants étaient de 14,4 et 14,6 Md€, dont 4,6 et 4,4 Md€ réclamés sur les impôts pesant sur les particuliers.

**Graphique n° 1 : montant des sommes réclamées (droits et pénalités)
après contrôle fiscal (en Md€)**



Source : rapports d'activité de la DGFIP 2012-2022

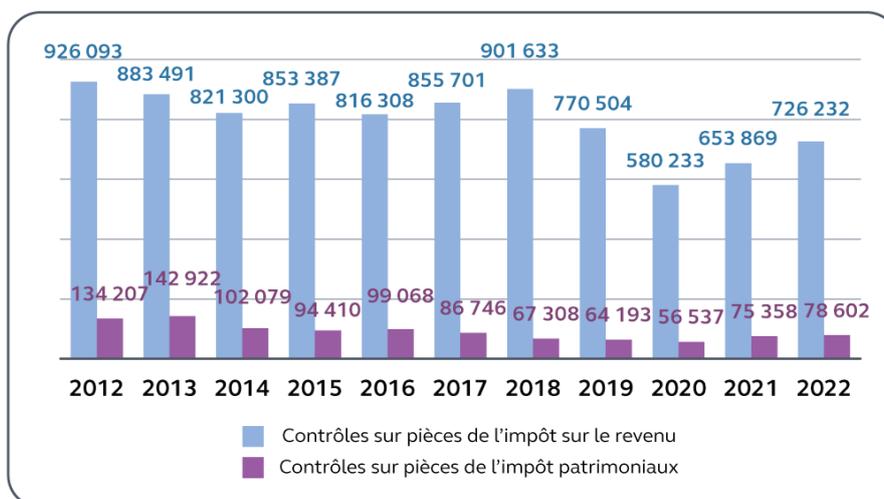
Ces chiffres bruts, avant toute autre analyse, montrent que les évolutions majeures ayant affecté la gestion des impôts des particuliers et singulièrement l'impôt sur le revenu au cours de la dernière décennie n'ont pas bouleversé l'ordre de grandeur des sommes réclamées par le fisc après contrôles. L'augmentation très sensible de la masse des données à disposition de l'administration n'a pas pour corollaire une augmentation du montant des irrégularités et des fraudes sanctionnées par le contrôle fiscal.

Cela ne signifie pas que la stratégie technologique décrite précédemment et la puissance de ses outils s'avèrent peu efficaces. En effet, certains d'entre eux ont un effet de fiabilisation des déclarations (la déclaration préremplie par l'usage des données des tiers déclarants), tandis que d'autres ont pour conséquence la rectification des données déclarées par les contribuables après échanges avec l'administration sans qu'il soit nécessaire d'engager un contrôle formel.

Par ailleurs, le montant des sommes réclamées par le fisc doit être mis en relation avec le nombre de contrôles fiscaux, qui s'est nettement contracté au cours de la même période.

Alors qu'en 2012, 926 093 contrôles sur pièces avaient été menés à bien au titre de l'impôt sur le revenu et 134 207 au titre des impôts patrimoniaux, en 2022, ces deux indicateurs n'étaient plus que de 726 232 et 78 602, soit des diminutions respectives de 22 % et 41 % du nombre de contrôles sur pièces.

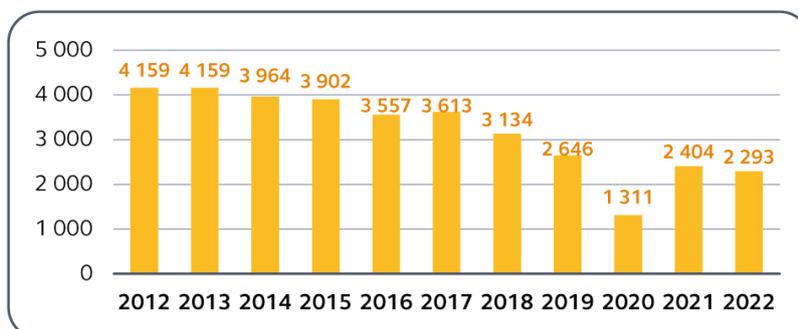
Graphique n° 2 : nombre de contrôles sur pièces sur les impôts sur le revenu et patrimoniaux



Source : rapports d'activité de la DGFIP 2012-2022

Le nombre de vérifications de la situation fiscale personnelle (cf. encadré ci-dessous) a également diminué au cours de la dernière décennie, puisque de 4 159 en 2012 et 2013, il est passé à 2 404 et 2 293 en 2021 et 2022.

Graphique n° 3 : nombre de vérifications de la situation fiscale personnelle



Source : rapports d'activité de la DGFIP 2012-2022

Les différentes catégories de contrôles fiscaux sur les particuliers

Au-delà des simples demandes d'informations ou de pièces, les contrôles formels de l'administration, qui constituent le contrôle fiscal, dessinent une gradation entre « contrôle sur pièces » et « vérification ». L'instruction n° BOI-CF-DG-40-20 du 4 octobre 2017 désigne le contrôle formel comme « *l'ensemble des interventions ayant trait à la rectification des erreurs matérielles évidentes constatées dans les déclarations déposées, quelle que soit la catégorie d'impôt ou de taxe visée. Ce mode de contrôle n'implique aucune recherche extérieure aux déclarations* ».

Le contrôle sur pièces :

Premier niveau du contrôle formel, le contrôle sur pièces correspond à « *l'ensemble des travaux de bureau au cours desquels le service procède à l'examen critique des déclarations à l'aide des renseignements et documents figurant dans les différents dossiers qu'il détient, et, le cas échéant, établit les rehaussements ou dégrèvements justifiés.* ». Il s'agit donc d'un contrôle sans déplacement sur place, dans le cadre duquel les échanges avec le contribuable sont *a priori* peu nombreux et dématérialisés. Il a pour objectifs 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, avec, en matière d'impôt sur le revenu, un contrôle de cohérence entre le revenu global déclaré et ce que l'administration connaît par ailleurs du contribuable pour toutes les années non prescrites.

L'examen de situation fiscale personnelle (ESFP) :

L'ESFP est correspond à la *vérification* de la situation fiscale d'un particulier, c'est-à-dire à un contrôle plus long, plus complet et plus intrusif (équivalent, pour les entreprises, à la vérification de comptabilité). L'ESFP consiste à contrôler la cohérence entre, d'une part, les revenus déclarés au titre de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la situation de trésorerie, la situation patrimoniale et les éléments du train de vie du contribuable et des autres membres de son foyer fiscal. Il peut déboucher sur une taxation d'office des éléments de revenu ou de patrimoine dont le contribuable ne parvient pas à justifier l'origine.

Cette contraction du nombre de contrôles depuis dix ans constitue l'arrière-plan d'un des objectifs majeurs du plan anti-fraude présenté par le gouvernement le 1^{er} juin 2023, qui prévoit un « *réarmement* » du contrôle fiscal matérialisé par la création de 1 500 postes au service d'un objectif de 25 % de contrôles supplémentaires sur les particuliers d'ici 2027, ciblés sur les plus hauts patrimoines¹⁸. Ce dernier objectif permettrait de revenir, en 2027, au nombre de contrôles effectués en 2012. Il y est revenu dans le

¹⁸ Cf. feuille de route *Lutte contre les fraudes aux finances publiques* (mai 2023).

chapitre II, cette stratégie de moyens humains et ce ciblage sur les plus gros contribuables s'inscrivent à rebours de la stratégie technologique et d'analyse de risque déployée tout au long des années 2010.

B - L'absence d'estimation statistique de la fraude : un angle mort persistant

L'évaluation de l'efficacité de la détection des irrégularités fiscales se heurte à une difficulté originelle tenant à l'absence d'estimation statistique de la fraude ou de l'écart fiscal, à laquelle pourraient être rapportés les résultats du contrôle fiscal depuis dix ans. Cette carence de base explique que les indicateurs de performance et les systèmes d'information de l'administration fiscale soient davantage orientés sur le rendement du contrôle fiscal plutôt que sur l'efficacité relative de tel ou tel outil en amont.

1 - L'absence persistante et anormale d'évaluation de la fraude et de l'écart fiscal

L'écart fiscal est défini comme la différence entre les impôts qui seraient encaissés en cas de parfait respect de la loi fiscale et ceux qui l'ont été effectivement. Il comprend donc schématiquement trois composantes : la fraude *stricto sensu*, qui ne peut être qualifiée de telle qu'après contrôle ; les irrégularités involontaires, qui peuvent être corrigées dès la phase de gestion de l'impôt par des échanges entre l'administration et les contribuables, ou au terme de contrôles formels ; les sommes non recouvrées, qui ne mettent en jeu aucune anomalie ni irrégularité en matière de montant de l'impôt mais des situations qui en compromettent le paiement effectif.

Comme la Cour l'a déjà signalé en 2019¹⁹, à la différence de la majorité des pays de l'OCDE, la France ne dispose pas d'une estimation statistique de la fraude, des irrégularités ou de l'écart fiscal sur ses principaux impôts. Il s'agit là d'une carence persistante et regrettable, qui empêche toute appréciation de l'efficacité des dispositifs de lutte contre la fraude.

¹⁹ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires, Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre (novembre 2019).

Dans les pays de l'OCDE qui procèdent à une telle estimation – le plus souvent au moins pour la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu – l'écart fiscal est très variable d'un pays à l'autre puisqu'il est estimé à 16,6 % des recettes fiscales aux États-Unis, 15,0 % en Italie, 5,6 % au Royaume-Uni et 4,5 % en Estonie, par exemple.

Cette variabilité des estimations interdit toute extrapolation à la situation française, même sous forme de fourchette. Une simple application des taux extrêmes (4,5 % en Estonie, 16,6 % aux États-Unis) aux quelque 670 Md€ de recettes fiscales et assimilées encaissées par la DGFIP en 2022 aboutit à une fourchette non pertinente comprise entre 30 et 110 Md€ tous impôts confondus, soit entre 7 et 27 Md€ pour les seuls impôts des particuliers. Outre que celle-ci n'est guère utile compte tenu de son amplitude, il s'agirait là de l'écart fiscal, la fraude ne représentant qu'une proportion inconnue de ce montant à côté des irrégularités involontaires et du non recouvrement.

Suivant en cela une recommandation de la Cour des comptes²⁰, l'administration fiscale a entrepris en 2020, en partenariat avec l'Insee, une évaluation de la fraude à la TVA dont les résultats tardent à être publiés²¹. D'autres estimations, pour chacun des grands impôts, devraient être engagées sur la base de méthodologies rigoureuses²². C'est à cette fin que dans le plan national de lutte anti-fraude présenté par le gouvernement en juin 2023 figure la création d'un Conseil de l'évaluation des fraudes, qui doit rassembler les administrations compétentes et des personnalités qualifiées afin de s'assurer de la qualité des estimations produites.

Il est indispensable que l'administration fiscale rattrape son retard par rapport à nombre de ses homologues étrangères sur ce plan. L'absence d'estimation statistique officielle de la fraude et de l'écart fiscal, sur la base d'une méthodologie rigoureuse, laisse le champ libre dans le débat public à des affirmations non étayées, voire fantaisistes, qui nuisent à l'appréciation sereine du civisme fiscal.

²⁰ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires, Évaluer, prévenir, réprimer*, communication au Premier ministre (novembre 2019).

²¹ Les résultats intermédiaires disponibles fin 2022 portent sur 457 contrôles clôturés sur 506. À cette date, 68 % des dossiers ont été déclarés conformes et le taux d'affaires répressives est de 2,1 %. L'administration fiscale a procédé au recouvrement de 1,94 M€, 1,62 M€ de droits nets et 0,32 M€ de pénalités. L'enjeu ici n'est cependant pas budgétaire, mais de calculer l'écart fiscal pour estimer, par extrapolation, l'ordre de grandeur de la fraude et partant, la performance globale des outils mobilisés contre elle.

²² Les travaux méthodologiques permettant d'évaluer la fraude, en s'appuyant sur les pratiques mises en œuvre à l'étranger et sur un partage des expériences dans les instances internationales (notamment l'OCDE et l'UE), sont prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens 2023-2027 de la DGFIP.

2 - Des indicateurs de performance lacunaires

À défaut d'estimation de la fraude elle-même, l'administration fiscale devrait être en mesure de produire des indicateurs mesurant la performance de ses outils et méthodes de détection, à travers par exemple la pertinence des contrôles en fonction des motifs qui les ont provoqués.

Or, aucun des indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale publiés au sein des projets et rapports annuels de performance de la DGFIP n'a de rapport direct avec la détection de la fraude fiscale des particuliers. L'indicateur relatif à la part des contrôles suggérée par l'intelligence artificielle et le croisement de données, outre qu'il reflète une méthode de programmation des contrôles et non l'efficacité de cette dernière, est pour le moment, malgré son nom, limité au contrôle fiscal des entreprises²³.

Par ailleurs, les indicateurs internes de la DGFIP dans le domaine de la lutte contre la fraude ne traitent que partiellement des dispositifs de détection.

Tout d'abord, ils ne rendent compte que des données et indicateurs suivis par les services en charge du contrôle fiscal, alors que la détection des anomalies et irrégularités, ainsi que le premier niveau de contrôle, relèvent très largement des services en charge de la gestion des impôts. Ce sont les services des impôts des particuliers (SIP) qui effectuent chaque année, lors des campagnes de déclaration de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, la majorité des contrôles et qui sont à la manœuvre face au récent phénomène de fraude aux réductions et crédits d'impôts.

Un mouvement inattendu de fraude aux réductions et crédits d'impôts (RICI) détecté depuis 2020

Le phénomène de fraude aux RICI s'est amplifié brusquement avec le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et la mise en place du prépaiement de 60 % des crédits d'impôts de l'année précédente en janvier de chaque année. La fraude se déplace ainsi en amont de la déclaration fiscale annuelle. L'administration fiscale a détecté dès la campagne déclarative de l'impôt sur le revenu 2020 ce mouvement de fond, alors que 5,5 Md€ d'avance de crédits et réductions d'impôts liés à l'impôt sur le revenu ont été versés en janvier 2021 à 8,53 millions de foyers, soit près de la moitié des foyers fiscaux imposables à l'IR²⁴.

²³ Ce point n'apparaît pas suffisamment clairement dans les documents budgétaires qui précisent simplement que « ce sous-indicateur mesure la part de la programmation du contrôle fiscal provenant des travaux d'analyse de données réalisés par la cellule d'analyse de données de l'administration centrale de la DGFIP et les pôles de programmation des directions spécialisées de contrôle fiscal (DiRCOFi) ».

²⁴ Cour des comptes, *La mise en œuvre du prélèvement à la source* (janvier 2022).

La DGFIP estime que la fraude aux RICIS s'est accrue en 2021 et 2022, sans produire d'estimation de son ampleur ou de bilan des actions de recouvrement des sommes irrégulièrement versées. Elle indique simplement que 7 070 virements suspects ont été empêchés en 2022, pour un montant moyen estimé à 5 000 € par virement, soit 35 M€ de fraude évitée.

La fraude s'effectue via la déclaration de revenus en faisant mention d'un montant important et non justifié de dépenses ouvrant droit à réduction d'impôt. La déclaration frauduleuse peut être déposée par un tiers avec le consentement de l'utilisateur, le tiers se voyant rétribué par le reversement d'une part de la somme perçue illégalement ; après piratage du compte en ligne d'un usager dont l'identité est alors usurpée (le compte bancaire de ce dernier, connu par l'administration fiscale, est également modifié pour détourner la restitution) ; ou encore à travers un usager fictif permettant de saisir une déclaration en ligne.

Ensuite, les indicateurs rendent compte du résultat brut de certains axes de détection, sans qu'il soit possible en l'état de réaliser une comparaison de leur efficacité respective : la pertinence des différents motifs de programmations, eux-mêmes liés aux outils de détection, n'est pas systématiquement calculée.

Ainsi, les indicateurs relatifs à la détection de la fraude fiscale des particuliers (pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées ; qualité du contrôle sur pièces dans la sphère des particuliers ; part des contrôles sur pièce des particuliers à finalité répressive réalisée par les pôles de contrôle revenus patrimoine et les brigades patrimoniales) ont l'inconvénient de ne pas faire de lien entre modalités de ciblage, motifs de programmation et résultats. Ils mesurent de différentes manières la part des contrôles débouchant sur la caractérisation d'une fraude mais ils oblitèrent l'étape qui a conduit à programmer les contrôles correspondants. Leurs résultats sont le reflet d'une meilleure gestion des contrôles, qui peut révéler une meilleure détection de la fraude comme refléter d'autres phénomènes tels que l'évolution du cadre légal ou une meilleure organisation des services de contrôle.

La programmation d'origine externe, c'est-à-dire liée à un renseignement (dénonciation, information d'une administration étrangère, etc.) se distingue cependant puisqu'elle fait l'objet d'un indicateur d'activité portant sur le « *nombre de fiches de programmation 3909 reçues* », transmises par les services d'enquête aux services de contrôle. D'après les données de la DGFIP, 55 459 fiches 3909 ont été émises en 2017 et 43 225 en 2021, entre 5 et 7 % de ces fiches ayant débouché sur des vérifications de la situation fiscale personnelle des contribuables concernés. Cette spécificité révèle l'attention portée à la valorisation par l'administration des informations transmises par des institutions tierces, mais pour autant, le repère d'activité ne délivre d'informations ni sur les contrôles qui ont résulté de ces fiches, ni sur les fraudes découvertes, ni sur le lien entre celles-ci et les manquements initialement relevés par la fiche.

3 - Une faible interconnexion des systèmes d'information

La Cour des comptes a signalé à plusieurs reprises que l'architecture des systèmes informatiques utilisés dans le cadre du contrôle fiscal repose sur des bases de données et des applications très nombreuses, anciennes, peu ergonomiques et souvent noninteropérables²⁵. Ces bases ont été construites pour répondre à des besoins métiers spécifiques, alors que la détection des risques de fraude fiscale suppose souvent de rapprocher les données. Ces constats restent largement d'actualité. La conception en silo des systèmes d'information de l'administration fiscale, globalement fondée sur des applications spécialisées par impôt ou par tâche, rend difficile, voire impossible la traçabilité des actions qui ponctuent un dossier de fraude, de la détection d'une anomalie au recouvrement des sommes éludées et des pénalités après contrôle.

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

ALPAGE, utilisé par les services du contrôle fiscal, est un outil de pilotage et de statistiques, déployé pour suivre les étapes du contrôle fiscal. Mais les données d'ALPAGE sont saisies manuellement et *a posteriori* par les agents, avec toute la part d'imprécision ou d'erreur que cela implique, et notamment des difficultés de rattachement des données de contrôle à un exercice précis. Par exemple, ALPAGE catégorise les fraudes et erreurs détectées conduisant à un redressement à partir de codes thésaurus, chacun d'entre eux correspondant à un motif de redressement précis²⁶ ; mais d'après la DGFIP, le code thésaurus est absent dans 5 à 10 % des contrôles enregistrés dans ALPAGE.

Le requête sur ALPAGE pour mesurer l'efficacité de la détection de la fraude s'avère donc fastidieux et les résultats sont altérés par le nombre important de données incomplètes. De plus, dans le cadre du présent contrôle, des requêtes ont été effectuées sur les données relatives aux particuliers. Elles ont parfois débouché sur des données divergentes pour une même demande, signe de difficultés dans l'architecture d'ALPAGE.

²⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016, Tome II. La lutte contre la fraude fiscale : des progrès à confirmer* ; Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, investir davantage, gérer autrement*, avril 2019.

²⁶ Cf. Glossaire.

Pour remédier à l'absence d'interconnexions entre les nombreuses applications de contrôle fiscal, la DGFIP a lancé en 2018 le projet PILAT, outil unifié de pilotage et d'analyse de la chaîne du contrôle fiscal des particuliers et des entreprises, dont la mise en service était prévue pour 2022. Mais PILAT accuse aujourd'hui un retard de plus de deux ans et sa mise en service est désormais attendue pour la fin du premier trimestre 2024, un outil de requêtage statistique supplémentaire étant également prévu pour fin 2025. Le coût prévisionnel du projet a presque triplé, passant de 36 M€ estimé en 2017 à 103,2 M€ en 2023.

La DGFIP assure que PILAT permettra de suivre une chaîne continue d'actions de contrôle, depuis un motif initial, quel qu'en soit le mode de détection, jusqu'aux droits et pénalités correspondants. Toutefois, dans la première version de l'application, il n'y aura toujours pas de correspondance stricte entre motifs de contrôle et irrégularités constatées (celles-ci pouvant différer des premiers), ce qui risque de nuire, de manière persistante, à l'évaluation de la pertinence du motif de programmation.

C - Les effets positifs de deux dispositifs emblématiques de la stratégie déployée depuis 2013

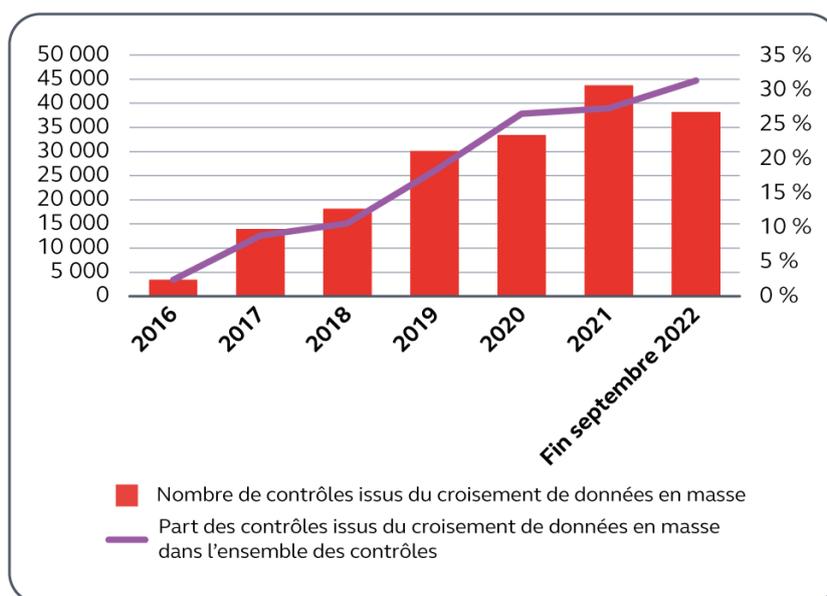
Si l'efficacité des outils de détection mis en place depuis une dizaine d'années ne peut pas être rigoureusement évaluée, deux dispositifs emblématiques de la stratégie déployée depuis 2013, le croisement de données en masse et les aviseurs fiscaux, affichent des résultats positifs.

1 - De probables gains de productivité et une pertinence croissante du croisement des données en masse

a) Une petite équipe à l'origine d'un tiers des contrôles fiscaux sur les particuliers

Après six ans de mise en œuvre, le croisement des données en masse est désormais à l'origine de 30 % des contrôles fiscaux diligentés sur les particuliers. Dans le cadre du plan anti-fraude présenté en juin 2023, le gouvernement s'est donné comme objectif de porter ce taux à 50 % d'ici 2027, proportion qui a déjà été atteinte en 2022 pour les contrôles portant sur les entreprises.

Graphique n° 4 : part du croisement de données en masse dans les contrôles fiscaux sur les particuliers



Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes. Les contrôles sont des contrôles sur pièce clos

Cette proportion illustre les gains d'efficacité dans la programmation des contrôles dans la mesure où celle-ci repose sur des effectifs très réduits : l'équipe en charge du croisement des données en masse spécialisée sur les particuliers au sein de l'administration centrale est constituée de cinq agents spécialisés, aidés dans leurs travaux par deux *data scientists*. Ces sept agents ont procédé à environ 155 000 suggestions de contrôles de particuliers en 2022, soit trois fois plus qu'en 2018. Ces gains d'efficacité sont notables dans une période marquée par la baisse des effectifs de l'administration fiscale, dont le plafond d'emplois est passé de 103 473 agents en 2017 à 95 221 en 2021, soit - 8 % en quatre ans. Les gains de productivité associés au croisement de données en masse, dont la réalité n'est pas contestable, ne peuvent cependant être mesurés précisément, le nombre d'agents impliqués dans la détection des irrégularités fiscales avant et après 2016 étant difficile à reconstituer en l'absence de données stables.

Dans son rapport de 2020 sur l'adéquation des moyens consacrés au contrôle fiscal²⁷, le Sénat regrettait déjà l'absence de données fiables et stables relatives aux personnels affectés au contrôle fiscal dans son ensemble, en constatant que celles-ci différaient selon les services interrogés. En se fondant sur les effectifs moyens affectés au contrôle fiscal de 2014 à 2018, l'effectif global était estimé à 10 000 agents représentant 6 000 équivalents temps plein (ETP), dont 2 000 participaient à la programmation des contrôles.

Pour les besoins de la présente enquête, la DGFIP a extrait les données déclaratives relatives aux effectifs à temps plein d'un certain nombre de services fonctionnellement impliqués dans la détection de la fraude. Selon cette approche, les effectifs des services particulièrement impliqués dans la lutte contre la fraude fiscale des particuliers au sein des blocs métiers « contrôle fiscal » se sont réduits de 18,5 % entre 2017 et 2021, passant de 8 039 à 6 547.

b) Un champ de contrôle plus étendu

L'impôt sur le revenu représente aujourd'hui en moyenne 75 % des propositions de contrôle suggérées par le croisement de données en masse, en cohérence avec le nombre de contribuables concernés. La part prépondérante de l'impôt sur le revenu tend à se réduire pour laisser davantage de place aux autres impôts pesant sur les particuliers : la détection des fraudes patrimoniales et des fraudes aux impôts sur la fortune²⁸ s'accroît avec le croisement de données en masse. Ainsi, le nombre de propositions portant sur les droits de mutation ou de succession est passé d'environ 4 000 à près de 25 000 entre 2017 et 2022, pour constituer 16 % des suggestions de contrôle des particuliers issues du croisement de données. De même, les suggestions de contrôle concernant les hauts revenus représentent environ 24 000 dossiers en moyenne sur la période, sélectionnés notamment par une comparaison entre la liste des contribuables non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et celle des détenteurs d'avoirs importants sous forme d'assurance-vie.

²⁷ Rapport d'information de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac *L'adéquation des moyens humains et matériels aux enjeux du contrôle fiscal : une évaluation difficile, une stratégie à clarifier* (juillet 2020).

²⁸ Impôt de solidarité sur la fortune, impôt sur la fortune immobilière et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

c) Une pertinence croissante des contrôles issus du traitement de données en masse

L'efficacité du croisement de données en masse à travers les listes de dossiers issues du *data mining* (« listes DM ») tient à la pertinence de ces dernières. Elle se mesure en rapportant le nombre de dossiers donnant effectivement lieu à un rappel de droits au nombre de contrôles clos. Cette proportion reflète à la fois un plus ou moins grand risque de fraude selon les impôts ou selon les catégories de revenus (par exemple, 78 % des contrôles issus du croisement des données en masse portant sur la correcte déclaration des revenus professionnels au titre de l'impôt sur le revenu ont entraîné une taxation, ce risque étant notoirement l'un des plus susceptibles de constituer une fraude) et la qualité de la détection initiale, qui a conduit à sélectionner ces dossiers en vue de leur contrôle.

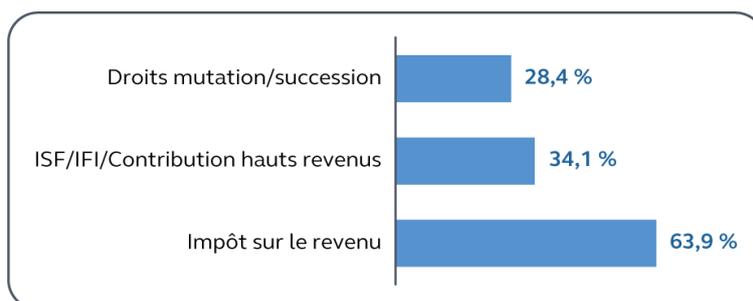
Les données rassemblées dans le cadre de la présente enquête proviennent uniquement des services en charge du contrôle fiscal (et portent donc sur les contrôles *formels*). Les services en charge de la gestion des impôts n'ont pas communiqué les données correspondantes à la Cour, alors qu'ils sont également impliqués, non seulement dans la détection des anomalies et irrégularités, mais aussi dans un premier niveau de contrôle.

L'analyse ci-dessous se limite donc aux données disponibles sur les seuls contrôles sur pièces (CSP)²⁹.

Parmi ces derniers, les taux de pertinence de la sélection opérée par croisement de données ont atteint, en 2021, 63,9 % pour les dossiers de contrôlés au titre de l'impôt sur le revenu, 34,1 % pour les dossiers contrôlés au titre des impôts sur la fortune et les plus hauts revenus, et 28,4 % pour les dossiers contrôlés au titre des droits de mutation et de succession.

²⁹ Les modalités spécifiques de réalisation des examens de situation fiscale personnelle (ESFP), réservés aux dossiers majeurs, ont pour résultat un taux de pertinence situé chaque année autour de 80 %, sur un nombre de contrôle inférieur à 3 000 chaque année.

**Graphique n° 5 : proportion des contrôles sur pièces issus
du croisement de données en masse (« listes DM »)
ayant débouché sur un rappel de droits en 2021**



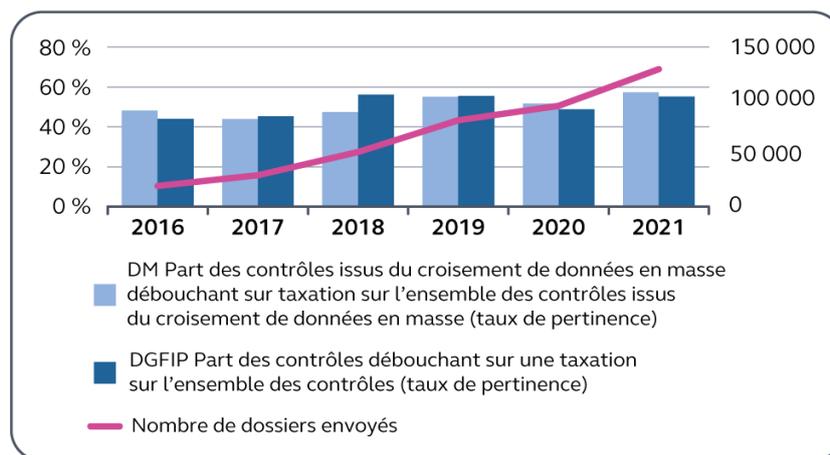
Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes ; note de lecture : en 2021, la proportion des contrôles fiscaux issus du croisement de données en masse au motif d'une fraude à l'impôt sur le revenu débouchant sur des droits rappelés est de 63,9 %.

Ce taux de pertinence s'inscrit donc dans une fourchette large, qui suggère que le croisement de données a déjà atteint une certaine maturité pour la détection des irrégularités touchant à l'impôt sur le revenu mais qu'il dispose encore de larges marges de progrès sur les autres impôts pesant sur les particuliers.

Depuis 2016, le taux de pertinence est orienté par ailleurs à la hausse puisqu'entre 2018 et 2021, il a gagné 10 points (47,39 % en 2018 et 57,41 % en 2021). Le taux de pertinence du croisement de données en masse est légèrement supérieur à celui de l'ensemble des contrôles, mais pas de manière spectaculaire.

Enfin, l'analyse du nombre d'occurrences des 50 codes thésaurus les plus utilisés entre 2017 et 2021, correspondant chacun à une infraction fiscale, est en nette augmentation, de 106 914 à 141 844, pour un montant réclamé qui est passé de 4,53 Md€ en 2017 à 6,4 Md€ en 2021. Chaque contrôle aurait donc permis de détecter davantage d'infractions à la législation fiscale.

Graphique n° 6 : taux de pertinence des contrôles fiscaux et nombre de dossiers issus du croisement de données en masse transmis aux services de contrôle



Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes

2 - Le dispositif des aviseurs fiscaux, une place croissante pour la dénonciation fiscale

Le dispositif des « aviseurs fiscaux » illustre l'usage accru du renseignement fiscal, second pilier de la stratégie de lutte contre la fraude déployée au cours de la dernière décennie.

Le cadre juridique permettant de recueillir de façon licite des renseignements et de sécuriser leur exploitation est né des scandales *Luxembourg Leaks* en 2014, *Swiss Leaks* (HSBC) en 2015 et *Panama Papers* en 2016. Il vise à clarifier les relations entre l'auteur d'une dénonciation et l'administration fiscale, en empêchant notamment que les fonctionnaires concernés soient accusés de recel s'ils utilisent des informations volées³⁰.

³⁰ Cf. Rapport d'information n° 4 489 de la commission des finances de l'Assemblée nationale (septembre 2021). Pour éviter cette accusation, la France avait été contrainte en 2007 de demander à des États étrangers par la voie officielle des informations permettant d'identifier des contribuables français disposant frauduleusement d'un compte bancaire au Liechtenstein alors que ces informations avaient déjà été communiquées par un informateur à l'administration.

Les aviseurs fiscaux sont les personnes, françaises ou étrangères, qui dénoncent à l'administration, de leur propre chef et moyennant rémunération, des opérations fiscales frauduleuses ou soupçonnées telles. Les irrégularités mineures ne sont pas concernées³¹. L'agent public qui recueille l'information ne peut plus être accusé de recel et celle-ci peut être utilisée dans le cadre du contrôle fiscal, même si son origine est irrégulière (par exemple si le dénonciateur a obtenu l'information par le biais d'un vol de dossiers ou d'une effraction numérique). L'aviseur peut être indemnisé sur décision de l'administration, cette indemnité n'étant ni forfaitaire ni proportionnelle au montant des droits éludés mais établie sur des bases *ad hoc*. L'agent qui reçoit les dénonciations doit s'assurer que les échanges avec l'aviseur s'inscrivent dans le cadre légal, sans que l'une ou l'autre des parties s'expose à un risque juridique personnel³².

L'aviseur ne doit pas être confondu avec le lanceur d'alerte, lequel « révèle ou signale de manière désintéressée et de bonne foi » un crime, un délit ou la violation grave et manifeste d'une convention internationale ou d'une loi, ou encore « une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt public dont il a eu personnellement connaissance ». L'aviseur bénéficie du respect de son anonymat mais il n'est pas protégé contre des représailles professionnelles, à la différence du lanceur d'alerte.

Après une expérimentation en 2017, le dispositif des aviseurs fiscaux a été pérennisé par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Il a ensuite été étendu en 2020 à de nouveaux impôts et, à titre expérimental, aux montants de fraude égaux ou supérieurs à 100 000 €.

Le rendement budgétaire du dispositif des aviseurs fiscaux est élevé. De janvier 2017 à septembre 2021, six aviseurs fiscaux ont permis le recouvrement de 110 M€ de droits et pénalités alors qu'ils n'ont été indemnisés qu'à hauteur de 1,8 M€, soit une « commission de dénonciation » équivalente à 1,5 %. Depuis, trois indemnités supplémentaires ont été accordées, portant le total de la rémunération des aviseurs fiscaux à 3,4 M€ fin 2022. Compte tenu de la complexité des affaires, mêlant indistinctement fraude fiscale des particuliers et des professionnels, la proportion des droits qui concernent la fraude des seuls particuliers n'est pas communiquée par la DGFIP.

³¹ Le Gouvernement souhaitait éviter l'afflux de dénonciations ponctuelles malveillantes (cf. compte-rendu intégral, 2^e séance du 18 novembre 2016, page 7643).

³² L'accès aux antécédents judiciaires (TAJ, cf. Glossaire) peut être utile afin de mieux évaluer les risques pris, s'agissant par exemple de dénonciations effectuées par un délinquant multirécidiviste.

Le dispositif des aviseurs fiscaux affiche une très nette montée en puissance, susceptible de soulever la question de son juste ciblage. Le nombre de dénonciations assorties de demandes d'indemnisation est passé de 27, en phase expérimentale, à 129 en 2022 après quatre ans de mise en œuvre opérationnelle. Au total, 446 demandes d'indemnisation ont été présentées en six ans. Les neuf décisions positives (soit 2 % des demandes) reflètent une sélectivité marquée qui rappelle que les dénonciations des aviseurs fiscaux ne sont généralement pas directement pertinentes et impliquent un travail d'enrichissement. En 2021, 16 % des informations communiquées par les aviseurs faisaient l'objet de vérifications, tandis qu'en 2022, cette proportion est passée à 41 %. Les affaires ayant effectivement donné lieu à l'ouverture d'un contrôle fiscal se situent autour de 12 % en 2021 et de 11 % en 2022.

CONCLUSION

La volonté de systématiser la détection des anomalies et des irrégularités fiscales en déployant une « stratégie technologique » et en intensifiant l'usage du renseignement a marqué la décennie 2010. Elle a profondément modifié les outils et les méthodes de l'administration en matière de lutte contre la fraude fiscale des particuliers, même si elle n'en a pas encore bouleversé les principaux résultats, qu'il s'agisse du nombre de contrôles effectivement diligentés ou des sommes réclamées par le fisc après contrôle.

La DGFIP a ainsi mis en place, avec succès, plusieurs dispositifs ambitieux. L'outil CFVR a déjà pris une place majeure et croissante dans les propositions de contrôle via le croisement de données en masse, qui permet de comparer automatiquement les déclarations des contribuables avec les informations détenues par ailleurs par l'administration ou même avec des estimations statistiques susceptibles de signaler des écarts suspects ; le volet « piscines » du projet « Foncier innovant » a conduit l'administration fiscale à recouvrer 10 M€ de recettes supplémentaires au profit des communes concernées pour la seule année 2022, même si son déploiement est incomplet ; moyennant des rémunérations somme toute modestes, les aviseurs fiscaux dénoncent à l'administration des fraudes potentiellement nouvelles.

Le déploiement de ces nouveaux outils s'est accompagné de plusieurs précisions légales ou jurisprudentielles destinées à garantir la proportionnalité des méthodes aux objectifs poursuivis et, plus globalement, à veiller à ce que le cadre juridique de la lutte contre la fraude fiscale respecte les droits et libertés des contribuables et ne fragilise pas la protection de leurs données personnelles.

L'efficacité de cette stratégie reste pourtant difficile à évaluer en toute rigueur, faute d'estimation de la fraude et de l'écart fiscal, d'indicateurs de performance conçus spécifiquement ou de systèmes d'information permettant une traçabilité des actions de l'administration, de la détection au recouvrement en passant par la caractérisation de la fraude. Les résultats affichés par le traitement de données en masse pour nourrir la programmation des contrôles fiscaux, s'ils ne traduisent pas encore de véritable rupture, suggèrent clairement une pertinence croissante associée à des gains d'efficacité.

Chapitre II

Une nouvelle étape de la détection des irrégularités fiscales à engager avec le plan national anti-fraude de 2023

En première analyse, les difficultés signalées dans le chapitre précédent pour mesurer l'efficacité de la détection des irrégularités fiscales tiennent aux faiblesses des systèmes d'information, ou, de façon plus critiquable, à l'absence d'estimation statistique de la fraude. Elles révèlent aussi que les outils associés à la « stratégie technologique » comme ceux relevant du renseignement fiscal ont été mis en place au gré des opportunités politiques et technologiques, sans s'insérer dans une stratégie d'ensemble qui aurait nécessité, *a minima*, une quantification préalable de la fraude, des objectifs de résultat (et pas seulement des objectifs quantitatifs tenant à l'usage des outils) et une forme de publicité en direction des contribuables.

Le plan national anti-fraude annoncé par le gouvernement le 1^{er} juin 2023 n'a pas tiré le bilan de la décennie 2010 et n'a pas clarifié la stratégie de lutte contre la fraude. Il prévoit par exemple un renforcement des effectifs du contrôle fiscal alors que la stratégie technologique antérieure a permis des gains d'efficacité, ou cible les plus gros contribuables comme s'il revenait au contrôle triennal systématique des dossiers à forts enjeux alors que celui-ci a été abandonné au profit d'une programmation plus pertinente inspirée par le traitement des données (I).

Ce plan doit donc être prolongé et précisé en matière de détection des irrégularités fiscales en amont. La Cour identifie à cet égard six axes prioritaires pour structurer et consolider une stratégie de détection de la fraude fiscale qui reste à ce jour partielle, incomplète et peu transparente vis-à-vis des contribuables (II).

I - Le plan national anti-fraude de juin 2023 : une opportunité à saisir pour formaliser et structurer la stratégie de détection

Le plan national anti-fraude présenté en juin 2023 comprend 35 mesures organisées autour de cinq priorités (s'adapter aux enjeux numériques ; sanctionner plus justement et plus fortement ; mieux lutter contre les fraudes à l'international ; agir plus collectivement pour être plus efficaces ; approfondir la relation de confiance pour les usagers de bonne foi). Celles-ci correspondent à des problématiques, et non à des étapes ou séquences de la lutte contre la fraude : la détection des irrégularités fiscales n'y figure pas en tant que telle, mais plusieurs mesures s'y rattachent néanmoins. Ce plan, à condition de le préciser et de le prolonger, constitue une opportunité pour structurer et formaliser une véritable stratégie de détection qui se prononce explicitement sur les principes, les objectifs et les outils à déployer.

A - La nécessité d'une stratégie formalisée

Plusieurs mesures du plan national touchent à l'amont de la lutte anti-fraude et à la détection des irrégularités fiscales. Il en va ainsi, par exemple, de la fonction de veille et d'analyse des risques de fraude aux aides publiques, de la création d'une base interministérielle des relevés d'identité bancaire (RIB) liés à la fraude, des dispositifs d'identification de la résidence fiscale, de l'utilisation accrue du renseignement pour détecter la fraude fiscale grave, de l'approfondissement des coopérations institutionnelles et de l'amélioration de la formation des agents sur le recours aux actifs numériques.

S'insérant dans les cadres juridique et opérationnel existants, ces mesures ne manquent pas de pertinence. Mais énumérées à la suite les unes des autres dans le plan gouvernemental, elles ne procèdent pas à la clarification des principes et des moyens de la stratégie de détection. Elles peuvent même dans certains cas l'obscurcir en ramenant au premier plan

des pratiques (le ciblage des plus gros contribuables) ou des préoccupations (les effectifs des services du contrôle fiscal) auxquels la stratégie des années 2010 avaient substitué d'autres enjeux plus pertinents.

1 - Expliciter l'articulation des différentes logiques de détection des irrégularités avec la programmation des contrôles fiscaux

La programmation des contrôles fiscaux sur les particuliers peut procéder de différentes logiques.

La première consiste à concentrer les contrôles sur les plus gros contribuables en considérant qu'ils représentent les principaux enjeux budgétaires. Ces dossiers ne sont pas considérés *a priori* comme plus risqués que d'autres, mais en cas d'irrégularité ou de fraude, les droits à rappeler sont importants. C'était la logique qui prévalait jusqu'aux années 2016-2018, avec le contrôle triennal systématique des dossiers à forts ou très forts enjeux (dits « DFE ou DTFE »). D'une certaine façon, cette logique ne repose sur aucune stratégie de détection d'irrégularités, et désigne directement des critères de sélection des dossiers.

En sens inverse, la logique de l'analyse de risque consiste à sélectionner les dossiers en fonction de risques identifiés ou détectés. Elle vise à optimiser l'usage des moyens du contrôle fiscal et à maximiser le rendement de ce dernier en évitant au maximum de contrôler inutilement des dossiers conformes. C'est cette logique que sous-tend le croisement de données en masse depuis le milieu de la décennie 2010.

La programmation des contrôles peut aussi être orientée sur les mécanismes de fraude émergents ou encore inconnus de l'administration, sur la base d'une sélection des dossiers qui repose alors largement sur le renseignement ou la dénonciation fiscale. C'est l'un des objectifs associés au dispositif des aviseurs fiscaux.

Le choix des dossiers à contrôler peut aussi laisser une place à une sélection aléatoire, dans un double objectif : à des fins dissuasives, afin que chaque contribuable, quels que soient ses revenus, puisse être potentiellement l'objet d'un contrôle ; et que tous les contribuables bénéficient, en quelque sorte, d'une égale probabilité d'être contrôlé – étant précisé qu'il n'existe en la matière aucune obligation établie par la loi ou par la jurisprudence. Aujourd'hui, l'administration fiscale récuse toute sélection aléatoire en estimant que cela reviendrait à disperser des moyens de contrôle sur des dossiers majoritairement conformes, avec pour conséquence mécanique de réduire le montant de la fraude détectée, contrôlée et sanctionnée.

Enfin, les outils de détection et notamment le croisement automatique des données déclaratives peuvent jouer un rôle direct de prévention, soit parce qu'ils dissuadent les contribuables tentés de minorer un élément de leur déclaration, soit parce qu'ils permettent un premier niveau de rectification des déclarations au stade de l'établissement de l'impôt, en amont de tout contrôle formel. C'est la logique du dispositif « Foncier innovant », dont l'effet pratique est moins la rentabilité que la démonstration des capacités de détection de la DGFIP.

Le plan national anti-fraude de juin 2023, loin d'exposer ces logiques et d'en proposer une combinaison pertinente, en obscurcit l'ordonnancement. En effet, il prévoit une augmentation de 25 % du nombre de contrôles fiscaux des particuliers d'ici 2027 « *en ciblant particulièrement les plus gros patrimoines* ». Cette orientation suggère un retour au contrôle triennal systématique des dossiers à fort ou très fort enjeu, sans que cela soit indiqué en ces termes. Elle marque *de facto* une prise de distance avec la stratégie de ciblage des contrôles en fonction des risques effectivement détectés par le croisement de données, dont l'administration défend par ailleurs la pertinence et l'efficacité³³ et au risque d'une contradiction avec un autre objectif du même plan consistant à ce que la part des contrôles de particuliers issue du *data mining* atteigne 50 % d'ici 2027, comme cela est déjà le cas pour les entreprises.

Ces logiques ne sont pas exclusives les unes des autres. La programmation des contrôles fiscaux résulte de leur combinaison à des degrés variables, combinaison qui mériterait d'être explicitée et pour partie rendue publique. Tel n'est pas le cas actuellement. La formalisation d'une stratégie de détection permettrait d'expliciter la place réservée à chacune de ces logiques, de leur assigner des objectifs complémentaires et de répartir les moyens du contrôle en conséquence.

2 - La « couverture du tissu fiscal » : un objectif à préciser

Bien qu'il ne soit pas exprimé et affiché en tant que tel, l'administration fiscale a depuis plusieurs années pour objectif de faire en sorte que tous les impôts et tous les contribuables, quelle que soit leur tranche de revenu ou leur région, puissent être l'objet de contrôles afin que l'ensemble des fraudes puissent être identifiées et sanctionnées.

³³ En réponse aux observations provisoires ayant précédé le présent rapport, la DGFIP a indiqué que « *L'enquête de la Cour ne manque pas de souligner les efforts faits par la DGFIP depuis une dizaine d'années pour exploiter avec une grande efficacité les données dont elle dispose afin de mieux cibler ses contrôles sur les particuliers et de les encourager à la régularisation. (...) À ce titre, le rôle de la programmation centralisée, les techniques utilisées, et l'organisation afférente sont des axes majeurs d'amélioration de la détection et de gain pour la DGFIP qui auraient pu être davantage valorisés* ».

La formulation et plus encore la quantification de cet objectif sont cependant malaisées dès lors que l'administration fiscale, comme il a été indiqué ci-dessus, privilégie l'analyse des risques et les objectifs de rendement comme socle de la programmation des contrôles, et ne reconnaît, ni l'intérêt potentiel de contrôles aléatoires (il y est revenu au B ci-dessous), ni la notion d'égale probabilité d'être contrôlé.

C'est ainsi que le rapport d'activité annuel de la DGFIP comprend depuis plusieurs années une annexe statistique « couverture du tissu fiscal » qui recense le nombre de contrôles sur pièces diligentés sur les professionnels d'une part et les particuliers d'autre part, sans que ce nombre soit mis en regard d'une cible quantitative ou relative, ni que les contrôles soient décomposés, par exemple, par tranches de revenu ou de patrimoine ou par lieu de résidence. En dépit de son titre, cette annexe ne produit donc aucune autre information que celle du nombre de contrôles portant sur tel ou tel impôt.

Cette carence tient au fait qu'en réalité, les données permettant de mesurer la couverture du tissu fiscal et de justifier la répartition des contrôles n'existent pas, comme la Cour l'a déjà relevé dans ses précédents travaux sur la fraude fiscale³⁴. La difficulté ici est moins de procéder à l'analyse statistique des dossiers contrôlés que de formuler des objectifs et des cibles pertinentes (quelle proportion minimale de contrôles faut-il atteindre sur tel ou tel impôt, et pour ce dernier, sur tel ou tel décile de revenus ?). Même si les services de l'administration fiscale interrogés dans le cadre de la présente enquête ont réaffirmé leur attachement à une couverture pertinente du tissu fiscal et au respect d'une forme d'égalité des contribuables face à la probabilité de contrôle, ils définissent localement des seuils d'enjeu financier en-deçà desquels les vérifications sont très peu nombreuses³⁵.

L'explicitation de ce que recouvre la « couverture du tissu fiscal » prolonge donc celle des différentes logiques susceptibles d'inspirer la programmation des contrôles. Cette démarche apparaît d'autant plus nécessaire qu'avec l'avènement de la programmation par le croisement de données en masse, la quantité de contrôles proposés dépasse les capacités de traitement des services et exige donc l'affichage clair de priorités exprimées par des objectifs mesurables dont l'atteinte est effectivement évaluée.

³⁴ Cour des comptes, rapport public annuel de 2010, *Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal* ; rapport public annuel de 2012, *Le pilotage national du contrôle fiscal*, communication au Premier ministre de novembre 2019, *La fraude aux prélèvements obligatoires*.

³⁵ Un seuil de droits bruts a même été défini au niveau national. Il sert à qualifier les affaires à faible rendement (AFR), dont la part doit être la plus faible possible. Ce repère d'activité, qui concerne les procédures de contrôle les plus lourdes, permet selon la DGFIP, d'assurer une meilleure couverture du tissu fiscal en adaptant les ressources aux enjeux.

3 - L'enjeu d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales impliquant tous les services de l'administration fiscale en partenariat avec les autres administrations publiques

La formalisation d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales, composante identifiée de la politique de lutte contre la fraude fiscale, aurait aussi pour fonction de clarifier les responsabilités des différents services de l'administration fiscale en la matière, alors que la décennie 2010, marquée à la fois par la stratégie technologique présentée au chapitre précédent et de nombreuses réformes d'organisation interne, a laissé subsister des ambiguïtés.

Actuellement, les services de contrôle, qu'ils appartiennent à la sphère de la gestion fiscale ou directement à la sphère du contrôle fiscal, assument naturellement la mission de détection des irrégularités, sans pourtant que les outils à leur disposition leur permettent d'en évaluer l'efficacité (cf. ci-dessus). En revanche, les services compétents pour la gestion des impôts des particuliers sont aujourd'hui peu présents dans la phase de détection. Cette faible implication est le résultat des priorités fixées et des moyens accordés, confrontés à l'absence de formalisation d'un processus global de détection des irrégularités fiscales, dès la réception des déclarations des contribuables. L'importance de ces services dans la détection des irrégularités fiscales des particuliers est pourtant relevée par les *data scientists* de l'administration centrale. L'exemple le plus net relevé ici est celui des services de la publicité foncière.

Les services de la publicité foncière (SPF)

Les services de la publicité foncière (SPF) ont en charge la tenue du registre immobilier, qui recense toutes les transactions immobilières réalisées par acte notarié, ainsi que les informations concernant les hypothèques. Ils sont responsables des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui taxent les transactions.

Les actes notariés sont dématérialisés à 85 % et alimentent la base nationale de données patrimoniales des particuliers (BNDP), laquelle est une source de requêtage du bureau SCJF-1D en vue de la détection automatique d'anomalies et d'établissement des listes de contrôles. L'objectif des SPF est la rapidité de publication et de liquidation des droits dès lors que le cadre légal est respecté.

Le risque majeur de fraude réside dans la minoration de la valeur vénale des biens, ce qui nécessite de la part des agents une connaissance fine du marché local. Mais aucun contrôle *a priori* de cohérence n'est effectué au moment de l'alimentation de la base BNDP, la détection reposant uniquement sur des contrôles *a posteriori*. Les SPF ne disposent par eux-mêmes d'aucun outil de détection de telles minorations, d'autant qu'une partie de la mission de publicité foncière leur échappe en étant réalisée à distance par les services d'appui à la publicité foncière (SAPF) déployés sur tout le territoire.

Les SPF opèrent également la taxation des actes sous seing privé, comme les successions (dénommés droits de mutation à titre gratuit, DMTG) les donations et donation-partage de biens mobiliers ou encore les cessions de parts de SCPI. La majorité de ces actes est transmise à la DGFIP sous format papier ; ils sont supposés être scannés de telle sorte que leurs données puissent être exploitées, mais cette démarche est limitée et les services signalent des problèmes de fiabilité et de complétude. Depuis peu, l'enregistrement des dons manuels à titre gratuit consentis pour la première fois sont entièrement dématérialisés et traités par le nouveau service national de l'enregistrement (SNE), basé à Roanne, mais celui-ci ne se voit assigner aucune mission de détection d'irrégularités.

B - De nouveaux outils de lutte contre la fraude à expérimenter

La formalisation d'une stratégie structurée de détection des irrégularités fiscales doit aussi permettre à l'administration fiscale d'expérimenter ou d'évaluer des priorités et des méthodes peu mises en avant jusqu'à présent en matière fiscale alors qu'elles occupent pour certaines une place importante dans l'arsenal anti-fraude de la sphère sociale : le rôle et la place des contrôles aléatoires, l'établissement de profils de risques et la lutte contre la récidive.

1 - La question des contrôles aléatoires

Comme il a été indiqué, la programmation des contrôles fiscaux ne réserve aujourd'hui aucune place à la sélection aléatoire. Les services nationaux et territoriaux arrêtent les dossiers à contrôler sur la base des listes proposées par les *data scientists* de l'administration centrale, des renseignements traités, des dénonciations reçues, des anomalies et irrégularités détectées au stade de la réception des déclarations des contribuables. Mais il n'entre officiellement dans ce choix aucun

échantillon aléatoire, l'administration fiscale estimant que cela aboutirait à disperser des moyens de contrôle sur des dossiers majoritairement conformes, à l'opposé de la stratégie fondée sur l'analyse de risque et le rendement du contrôle.

De son côté, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) réserve une part de ses moyens à des contrôles sur échantillon, notamment pour détecter et caractériser de nouveaux schémas de fraude. Cet échantillonnage ne procède pas d'une analyse de risque mais d'une sélection de dossiers représentatifs des allocataires, ce qui s'apparente à une sélection aléatoire. Ces contrôles, effectués sur place, sont approfondis et exigeants. Ils permettent, en plus de mettre à jour des schémas de fraude inconnus, de procéder à une estimation de la fraude aux prestations par extrapolation dès lors que l'échantillon est jugé représentatif. Ces contrôles renforcent également la couverture du tissu des allocataires, n'importe quel dossier pouvant faire l'objet d'une vérification, sans application d'une analyse ou d'un *scoring* de risque préalable ou d'un seuil d'enjeu financier.

Ce dispositif de la Cnaf ne pourrait probablement pas être reproduit à l'identique par l'administration fiscale, dont le champ de contribuables est plus large et davantage diversifié. La DGFIP a toutefois procédé à une campagne de contrôles aléatoires dans le cadre de l'évaluation de la fraude à la TVA mentionnée précédemment. Cette démarche pourrait être reproduite vis-à-vis des particuliers, non seulement pour faciliter l'évaluation statistique de la fraude que recommande la Cour à partir d'une méthode ascendante³⁶ mais aussi, de manière récurrente, pour mieux faire ressortir les caractéristiques du tissu fiscal vis-à-vis de certaines impositions, réductions ou crédits d'impôts, fournir une population de référence fiable afin d'améliorer les contrôles et contribuer à la perception par les contribuables de la possibilité d'être contrôlé.

³⁶ Méthode d'évaluation du montant de la fraude fiscale procédant par extrapolation des résultats de données du contrôle fiscal. Dans sa communication sur la fraude aux prélèvements obligatoires de 2019, adressée au Premier ministre, la Cour précisait que « cette extrapolation ne pose pas de problème lorsque les échantillons issus du contrôle fiscal sont représentatifs, ce qui suppose que les contrôles fiscaux soient réalisés de manière aléatoire. Lorsqu'ils sont ciblés sur les contribuables les plus susceptibles de frauder, il convient de redresser l'échantillon ainsi constitué pour éliminer ce que les statisticiens désignent sous le nom de « biais de sélection ».

2 - Améliorer la connaissance des risques associés aux profils des contribuables

Une autre technique de l'arsenal anti-fraude pratiquée par la Cnaf et de manière très embryonnaire par l'administration fiscale est la définition de profils de risques, par analyse et recoupement statistique des caractéristiques des dossiers clos (récidive, catégorie socioprofessionnelle, âge, revenus, patrimoine, etc.).

La modélisation du risque d'indus par la Cnaf

La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a développé un modèle statistique *data mining* qui établit des scores de risques de versements indus selon les caractéristiques d'un allocataire (les indus sont définis comme les sommes perçues par les allocataires alors qu'elles ne devraient pas l'être, périmètre qui dépasse celui de la fraude en incluant les erreurs des allocataires ou des CAF elles-mêmes). Les allocataires font l'objet d'une stratification puis d'une sélection aléatoire au sein de chaque strate, pour assurer la représentativité de l'échantillon. Le dernier modèle (2018) repose sur les données de versements 2016 et 2017 mais une troisième version du modèle basée sur les données des enquêtes « paiement à bon droit » (PBD) 2021 et 2022 devrait voir le jour mi-2024.

La cible choisie pour le modèle de 2018 est celle des « indus bruts supérieurs à 600 euros avec durée supérieure à 6 mois » qui couvrent 98 % des indus liés à la fraude. Ensuite, des méthodes statistiques et économétriques sont appliquées pour identifier les caractéristiques ou les déterminants communs aux dossiers ciblés. Ces caractéristiques portent sur le foyer de l'allocataire, les événements signalés par son dossier, etc.

La définition d'un profil de risque par contribuable ou par foyer fiscal, qui peut déboucher sur un score ou une cotation du risque, correspond à une plus ou moins grande probabilité de fraude et pourrait être utilisée pour mieux cibler les contrôles en se concentrant sur les dossiers présentant à la fois un enjeu financier significatif et une probabilité de fraude élevée. Cette technique soulève toutefois de délicates questions de faisabilité et d'acceptabilité.

La définition de profils pour établir un score de risque reste en effet rare en matière fiscale. Dans son inventaire des initiatives technologiques fiscales de 2022, l'OCDE identifie 25 pays (sur 80 interrogés) qui recourent à l'intelligence artificielle pour réaliser une évaluation du risque fiscal associé aux profils de contribuables. Alors que l'Autriche procède à une évaluation du risque au moment du remplissage des déclarations, l'Argentine établit un score de risque des particuliers au travers d'un

système de profil qui attribue une catégorie de risque (faible, moyen ou élevé) à chaque contribuable en fonction de différents indicateurs. La définition de profils pour établir un score de risque des personnes morales est quant à elle davantage répandue³⁷.

À défaut d'une telle cotation de risque au niveau du contribuable, la DGFIP a développé un outil d'analyse du tissu fiscal local des particuliers à destination de ses services territoriaux. Cet outil, tout juste finalisé et déployé début 2023, propose une approche multirisque des particuliers, sous forme d'une liste de redevables exposés à au moins un risque parmi une cinquantaine, répartis par catégorie (immobilier, impôt sur le revenu, cessions de valeurs mobilières, cession, acquisitions, etc.) dont l'actualisation représente un travail conséquent. La DGFIP précise que cet outil doit permettre aux services territoriaux d'améliorer leur connaissance des risques associés aux contribuables et donc leur programmation de contrôles. En orientant la gestion du risque sur les contribuables et non plus seulement sur l'enjeu financier, il se rapproche d'un dispositif de *scoring*, sans toutefois procéder à une catégorisation de chaque contribuable.

3 - Prendre en compte le risque de récidive

Dès lors qu'il n'existe ni statistiques ni données concernant le taux de réitération de fraude fiscale, le risque de récidive est aujourd'hui peu présent dans les analyses de l'administration fiscale et n'est qu'un facteur secondaire de programmation des contrôles.

Au sein des services de gestion de l'impôt, aucune programmation ne retient le critère de la récidive pour établir la liste des vérifications à engager. Ce n'est qu'en 2022 qu'une direction départementale des finances publiques, rencontrée dans le cadre de la présente enquête, a proposé à ses SIP une liste d'une centaine de fraudeurs récidivistes dont les déclarations devaient être vérifiées. C'est également en 2022 qu'a été mis en place un blocage de l'avance sur réduction et crédit d'impôt (RICI) en année N+1 pour les fraudeurs détectés en année N.

De nouvelles mesures ciblant le risque de récidive ont été étudiées en 2023 sans encore faire l'objet d'une mise en œuvre. A la demande des services territoriaux, l'administration centrale étudie la possibilité d'instituer une validation obligatoire par les agents des déclarations des contribuables déjà identifiés comme fraudeurs et la fermeture des services en ligne pour les récidivistes, afin de les contraindre à effectuer une déclaration papier accompagnée des justificatifs nécessaires.

³⁷ OCDE, rapport relatif aux dix principes mondiaux de lutte contre la délinquance fiscale, 2021.

Les services du contrôle fiscal intègrent plus couramment et depuis plus longtemps la récidive parmi leurs critères de programmation. L'application ALPAGE permet notamment de lister des dossiers à surveiller, à l'initiative des agents contrôleurs, pour encourager ultérieurement un nouveau contrôle. Pour autant, il n'existe pas d'algorithme de traitement de données en masse spécifiquement appliqué aux récidivistes.

C - De nouvelles données à réunir et à exploiter

En dépit des développements majeurs de ces vingt dernières années, le chantier de rassemblement et de traitement des données susceptibles d'étayer ou de compléter les déclarations fiscales est loin d'être achevé.

L'administration fiscale œuvre à la récupération de nouvelles données en provenance d'autres administrations (douanes, URSSAF, ministère de l'intérieur, ministère de la transition énergétique, etc.) et cherche à améliorer la disponibilité, la qualité et la contemporanéité de celles dont elle dispose déjà. En ce qui concerne les données non fiscales, elle travaille à l'agrégation des données financières des permis de construire déposés ou encore des données d'immatriculation. Des travaux ont aussi été engagés avec la nouvelle agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA), rattachée à la Cnaf, qui devrait gérer une part significative des pensions alimentaires.

S'agissant des données fiscales proprement dites, les marges de progrès identifiées concernent notamment le suivi des dons et les revenus fonciers.

Les organismes impliqués dans la gestion ou le bénéfice des dons sont multiples et ne sont pas assujettis à une transmission automatique des données. À défaut, l'administration fiscale a développé un outil dématérialisé de déclaration en ligne, *e-enregistrement*, qui permet, sur le périmètre des particuliers, l'intégration automatique des déclarations de dons manuels. La problématique est comparable s'agissant des revenus fonciers. L'administration se heurte à la difficulté de convaincre l'ensemble des acteurs du secteur à mettre en place des outils de transmission automatique des données, alors que beaucoup de contribuables gèrent directement leurs biens sans recourir à des intermédiaires professionnels.

La poursuite du développement des échanges avec les autres administrations publiques et les secteurs économiques constitue un enjeu d'autant plus important qu'une forme d'essoufflement de cette coopération

est perceptible. Même si ces indicateurs peuvent être liés à la situation économique et sanitaire spécifique des années 2020 et 2021 et exigent donc d'être interprétés avec prudence, le nombre de contrôles fiscaux sur les particuliers ayant procédé d'au moins une information issue d'une administration extérieure se réduit, comme le montre le tableau ci-dessous, alors que l'administration fiscale ne signale pas de difficultés particulières de récupération des données utiles, dès lors que le cadre juridique l'autorise.

Tableau n° 2 : nombre et rendements des contrôles de particuliers ayant procédé d'au moins une information issue d'une autre administration

	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de contrôles sur pièces clos sur information d'une autre administration	324	337	369	303	283
Total droits nets clos (M€)	28	92	7	10	11
Total des pénalités (M€)	12	82	5	8	5

Source : données DGFIP, traitement Cour des comptes ; information d'origine BNRDF, DGDDI, Justice et Tracfin. Les CSP de particuliers ont été identifiés par nature (contrôle forain, contrôle succession, contrôle mutation, expertise dossier particulier).

Le second axe de développement à poursuivre est celui des échanges de bonnes pratiques.

Ceux-ci sont déjà réguliers avec les administrations les plus concernées. La DGFIP travaille ainsi régulièrement avec les services de l'Urssaf sur leurs modèles respectifs de détection de la fraude, par exemple sur les auto-entrepreneurs. Ces ateliers permettent de présenter des schémas de fraude et la manière dont les données sont utilisées pour les modéliser, et d'identifier les éventuels flux de données complémentaires à mettre en place entre les deux administrations.

La DGFIP développe aussi progressivement des relations avec le monde académique. Celle-ci a recruté un chercheur qui apporte une expertise en intelligence artificielle aux modèles de détection des irrégularités fiscales. Par ailleurs, la délégation en charge du numérique de la DGFIP a organisé en 2022 un hackathon avec l'École Polytechnique et l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (Ensaë) portant sur la fraude fiscale via l'utilisation de cryptoactifs.

Pour autant, ces relations avec le monde académique restent limitées et mériteraient d'être approfondies. Même si l'administration fiscale est soumise au secret fiscal, un partage de connaissances plus intense avec des experts de la fraude fiscale ou de l'évasion fiscale permettrait d'accélérer le développement de nouvelles méthodes ou d'évaluer rigoureusement celles déjà mises en œuvre.

II - Six axes prioritaires pour une stratégie formalisée de détection de la fraude fiscale

Résultant des angles morts et des insuffisances signalées tout au long du présent rapport, la stratégie formalisée de détection de la fraude fiscale que la Cour recommande d'associer au plan anti-fraude présenté en juin 2023 pourrait être structurée autour de six axes prioritaires : l'explicitation des choix en matière de contrôle ; l'estimation de la fraude fiscale des particuliers ; une plus grande transversalité des systèmes d'information ; l'amplification de la mobilisation du renseignement ; l'approfondissement de la prévention auprès des contribuables ; le perfectionnement de la gestion des ressources humaines spécialisées de l'administration fiscale.

A - Présenter et expliciter les choix stratégiques en matière de contrôle fiscal et veiller à l'égalité des contribuables face aux outils déployés par l'administration

Comme il a été indiqué, plusieurs logiques peuvent gouverner la programmation des contrôles fiscaux selon les parts respectives des enjeux de rendement ou des dossiers prioritaires (c'était la logique qui prévalait antérieurement, avec le contrôle triennal systématique des dossiers dits « à fort ou très fort enjeu »), de la détection d'irrégularités probables par le traitement en masse des données déclaratives ou plus généralement de l'analyse de risque, voire de la sélection aléatoire.

La formalisation d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales permettrait d'explicitier la place réservée à chacune de ces logiques et de répartir les moyens affectés au contrôle en fonction d'objectifs transparents, clairement formulés et affichés. Il y a là un double enjeu de transparence et de loyauté vis-à-vis des contribuables, qui sont fondés à connaître, au moins dans leurs grandes lignes, les principes, méthodes et outils mobilisés pour garantir le respect de la loi fiscale et l'égalité des contribuables, non seulement devant l'impôt mais également devant les démarches préventives et répressives du fisc.

À cet égard, une stratégie formalisée de détection des irrégularités fiscales serait aussi le vecteur par lequel l'administration présenterait les conditions de déploiement et d'utilisation de ses outils technologiques sur l'ensemble du territoire national, en supprimant notamment les exceptions qui persistent aujourd'hui (par exemple en Corse et outre-mer s'agissant de la détection de constructions non déclarées par vues aériennes).

B - Estimer sans retard la fraude fiscale des particuliers

L'absence d'estimation statistique de la fraude fiscale sur la base d'une méthodologie éprouvée constitue la principale carence du dispositif national.

Celle-ci a déjà fait l'objet d'engagements de principe destinés à y remédier. Le gouvernement a annoncé, le 9 mai 2023, la création d'un conseil de l'évaluation des fraudes aux prélèvements obligatoires et le contrat d'objectifs et de moyens 2023-2027 de la DGFIP prévoit de définir une méthodologie permettant d'évaluer la fraude évitée. Ces initiatives vont dans le bon sens mais elles ne fixent pas encore clairement d'échéance à l'issue de laquelle la fraude aux principaux impôts des particuliers (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière, taxes foncières) fera l'objet d'une estimation statistique fiable. L'estimation de la fraude à la TVA, engagée dès 2020 à la suite d'une recommandation en ce sens de la Cour, n'a toujours pas abouti, du moins publiquement, ce qui témoigne des délais nécessaires pour de tels travaux – ou de l'insuffisante priorité que leur accorde l'administration fiscale. La DGFIP fait ainsi valoir que la reconstruction des droits dus à l'impôt sur le revenu est par nature plus complexe que pour la TVA³⁸.

Malgré la complexité de la tâche, l'estimation des montants de la fraude sur les impôts des particuliers sont prioritaires, compte tenu du nombre de redevables et de la nécessité de calibrer les moyens, notamment humains, à affecter à cette mission.

³⁸ Pour sa première estimation de la fraude à la TVA par les personnes morales en 2021, la DGFIP a procédé sur les derniers mois de l'année 2021 au contrôle de 500 entreprises sélectionnées aléatoirement dans deux secteurs d'activité, l'un historiquement peu sujet à la fraude et l'autre davantage, afin de tester la robustesse de la méthodologie choisie. La DGFIP précise que « le nombre de contrôles aléatoires a été fixé à l'issue d'un arbitrage prenant en compte à la fois la nécessité d'un échantillon statistique suffisamment robuste et les impératifs liés aux enjeux du contrôle fiscal ». Les dossiers ont été sélectionnés par le bureau SJCF-1D sans analyse de risque préalable.

C - Assurer une meilleure circulation des données au sein de l'administration par une plus grande transversalité des systèmes d'information

Les chantiers en cours sur les principaux systèmes d'information de l'administration fiscale doivent s'efforcer de remédier aux défauts de leur construction historique en silos, par impôts et par métiers. La détection des irrégularités fiscales et plus généralement la lutte contre la fraude exigent en effet que les agents du fisc, dans les services en charge de la gestion de l'impôt comme dans ceux du contrôle fiscal, aient accès à l'ensemble des données relatives à un contribuable. La segmentation des autorisations par territoire ou par impôt doit être limitée à ce qui est nécessaire pour garantir la protection des données personnelles.

Par ailleurs, les nouveaux projets numériques, et notamment le projet PILAT au cœur de la refonte des applications du contrôle fiscal, doivent permettre d'assurer la traçabilité des différentes étapes d'un contrôle, depuis les motifs qui ont justifié sa programmation jusqu'au recouvrement des droits éludés et des pénalités. Il est en particulier indispensable, pour l'évaluation de leur pertinence, que les motifs de programmation puissent être mis en parallèle des fraudes effectivement caractérisées après contrôle.

D - Amplifier la politique de renseignement et la circulation des informations au sein même de l'administration fiscale

Consciente de la trop faible implication de certains de ses services dans la circulation de l'information utile à la lutte contre la fraude, l'administration fiscale développe depuis 2015 une politique interne de partage du renseignement, qui doit aujourd'hui faire l'objet d'un nouvel élan et s'insérer dans une véritable politique de renseignement.

Partant du constat que de nombreux services peuvent détenir des informations intéressantes pour ceux en charge du contrôle fiscal, la DGFIP a mis en place un dispositif de mobilisation du renseignement interne (« MRI ») en juillet 2015 afin d'améliorer la programmation des contrôles. Le dispositif repose sur des fiches de transmission de l'information (FTI), qui peuvent être émises par tout agent. Un correspondant MRI départemental joue le rôle d'unique point d'entrée et de sortie des FTI et oriente celles-ci vers les agents concernés. Ce correspondant est supposé informer le service émetteur du renseignement des suites données à son signalement dans un délai de 90 jours à compter de sa réception.

Le dispositif MRI est actuellement à la recherche d'un nouveau souffle. Les données d'ALPAGE montrent que le nombre de contrôles provoqués par une fiche FTI est limité à quelques unités chaque année. Faute d'interfaces entre les applications utilisées par les différents services, la MRI représente pour certains agents une tâche supplémentaire, chronophage et sans impact positif sur les statistiques d'activité de leur service. De plus, pratiquement toutes les unités rencontrées dans le cadre de la présente enquête ont déclaré ne pas avoir de retours sur les suites données à leurs fiches FTI. Il est probable que de nombreux renseignements s'échangent de manière informelle, hors du dispositif MRI, ce qui pénalise leur suivi et fragilise leur valorisation dans le cadre des contrôles.

De nombreuses directions territoriales des finances publiques, conscientes de cet enjeu, travaillent à reconstruire leur dispositif de MRI. La direction régionale de Nouvelle-Aquitaine a ainsi mis en place en 2022 un nouveau processus qui repose sur un formulaire simplifié et dématérialisé avec des exemples d'utilisation pour chaque métier, et qui génère automatiquement un message à la division du contrôle fiscal à chaque FTI. Les premiers résultats sont jugés encourageants.

La DGFIP prévoit que l'outil PILOT-CF, dans le cadre du projet PILAT, facilite les signalements internes, leur conservation, l'assurance d'un retour d'information et le requêtage pour moderniser et automatiser l'exploitation du renseignement interne. Le retard pris dans le déploiement global du projet PILAT constitue cependant une hypothèque sur la mise à disposition de cette application de recueil, de traitement et de suivi du renseignement interne qui apparaît aujourd'hui indispensable.

Cette problématique peut être généralisée à l'ensemble des informations relevant de la politique du renseignement.

L'administration fiscale recueille une grande quantité d'informations au travers des échanges qui encadrent l'action de ses services : fiches de transmission de l'information (FTI) évoquées ci-dessus mais aussi documents issus du droit de communication, éléments recueillis lors des enquêtes, échanges avec les contribuables dans le cadre de contrôles, réunions de coordination avec d'autres administrations, etc. L'utilité des renseignements ainsi obtenus, sur des contribuables, des biens, des comportements fiscaux, des liens et relations, peut ne pas être immédiate mais constituer un élément de première importance dans le traitement futur d'une situation fiscale.

Or la DGFIP ne procède pas à une conservation ordonnée de ces renseignements en vue d'une valorisation ultérieure. Une masse significative de renseignements utiles est donc inexploitable par l'administration fiscale qui, hors ses données propres issues des déclarations et des résultats des contrôles formels, se repose sur la mémoire et l'expérience de ses agents et sur leur connaissance du tissu fiscal. Ce constat plaide en faveur de l'élaboration d'une procédure d'archivage ou au développement d'un nouvel applicatif dédié.

Quel que soit le dispositif choisi, il doit s'envisager dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) et des prescriptions de la Cnil. D'autres administrations disposent de tels outils consacrés au recueil, à l'analyse et à la valorisation du renseignement, dont la DGFIP pourrait s'inspirer. La montée en puissance de la Délégation à la transformation numérique de la DGFIP (DTNUM) et de son *datalake* pourraient également être mis à profit pour développer une telle application.

E - Renforcer la prévention pro-active vis-à-vis des contribuables lors des déclarations en ligne

La démarche de prévention de la fraude, aujourd'hui, est principalement orientée vers les entreprises. À des fins de dissuasion, l'administration fiscale tient à jour une carte des pratiques et montages abusifs publiée sur le site impots.gouv.fr qui informe les contribuables, entreprises ou particuliers, du caractère pénalement répréhensible de certains montages. S'y ajoute, vis-à-vis des particuliers, le site oups.gouv.fr ouvert en 2019 pour faciliter la régularisation des erreurs ainsi que le site pédagogique « *À quoi servent mes impôts ?* ».

Ces démarches s'adressent dans les faits à des contribuables bien informés. Elles pourraient être complétées par une prévention plus proactive qui accompagnerait les contribuables lors de leurs déclarations en ligne.

Alors que la fraude déclarative est un des principaux enjeux de la lutte contre la fraude fiscale, l'inventaire des initiatives technologiques fiscales établi par l'OCDE montre que 28 pays utilisent déjà l'intelligence artificielle et les outils de traitement de donnée pour procéder à la détection d'anomalies en temps réel lors de la déclaration.

Un exemple espagnol : l'avertissement en temps réel des contribuables souhaitant modifier leur déclaration

En Espagne, l'agence fiscale (AEAT) a développé plusieurs modèles prédictifs pour améliorer les informations fournies par les contribuables dans leurs déclarations. L'AEAT est partie du constat que des milliers de contribuables modifient chaque année la déclaration préremplie, mais qu'un pourcentage significatif de ces modifications est erroné. Elle a développé des modèles d'apprentissage automatique qui détectent les erreurs, soit directement, soit sur la base de modèles de probabilité en fonction des caractéristiques des contribuables et des circonstances de la modification de la déclaration. Ainsi, lorsqu'un contribuable ayant une forte probabilité de commettre une erreur tente de modifier des données pendant qu'il remplit sa déclaration, un message s'affiche pour l'alerter. Les premières estimations montrent que l'utilisation de messages de type « *nudge* »³⁹ a été très efficace, puisqu'environ 70 % des contribuables ont finalement décidé de ne pas procéder à la modification qu'ils envisageaient d'apporter à leur déclaration.

L'administration fiscale française déploie déjà de tels outils. Pour la campagne 2023 de l'impôt sur le revenu, le parcours déclaratif en ligne du contribuable fait l'objet de 150 points de contrôle bloquants et d'alertes en cas d'incohérences entre les données renseignées par les contribuables et les données préremplies. Ce dispositif, qui s'étend actuellement avec les données ECOLLAB sur les revenus issus de l'économie collaborative, renforce la qualité et la précision des déclarations, réduit les erreurs tout en dissuadant les éventuelles fraudes.

La démarche doit toutefois être poursuivie, notamment pour distinguer les erreurs effectuées de bonne foi des tentatives de fraudes.

De nouveaux points de contrôle bloquants pourraient être établis lors de la période de rectification des déclarations. Une part de la charge de vérification serait ainsi basculée sur le contribuable, responsabilisé dans sa relation avec l'administration fiscale. Selon les circonstances, en cas de contrôle formel, le fait d'avoir ignoré une fenêtre contextuelle pourrait attester l'absence de bonne foi. Une telle démarche proactive de prévention pourrait ensuite s'orienter vers un modèle prédictif de détection d'anomalies en temps réel puis s'étendre à d'autres impôts ou démarches des contribuables.

³⁹ Cf. Glossaire.

F - Optimiser la gestion des ressources humaines spécialisées dans la détection des fraudes

Par tradition, l'administration fiscale recrute et gère ses effectifs en référence à un modèle d'agents polycompétents, capables de s'adapter à tous les métiers et à tous les impôts.

En particulier, le recrutement des cadres repose sur des concours unifiés pour l'ensemble des métiers de la fiscalité et de la comptabilité publique, voire des fonctions support. Dans le cadre de la présente enquête, les interlocuteurs de la Cour ont relevé à plusieurs reprises la difficulté de reconnaître l'expertise acquise par un agent dans un domaine spécifique, dès lors que les examens professionnels valorisent la connaissance de l'ensemble des branches des finances publiques. L'expertise sectorielle serait, selon certains cadres de la DGFIP, un atout de second niveau : ce n'est qu'après la réussite à l'examen généraliste qu'une candidature pourra être préférée à une autre sur la base d'une compétence développée dans un domaine particulier.

Au regard des enjeux associés à la lutte contre la fraude et notamment à la phase de détection, cette politique de ressources humaines risque de n'être pas optimale. L'expertise réglementaire ou technique des données, ou même l'identification de signaux faibles issus du renseignement fiscal, exigent des compétences spécifiques.

Du reste, la DGFIP a déjà apporté des tempéraments à sa politique traditionnelle. La gestion des premières affectations et des mobilités a fait l'objet d'évolutions ponctuelles en vue de mieux pourvoir les postes nécessitant des compétences particulières dans les zones géographiques peu attractives. La campagne de mutation des inspecteurs des finances publiques (IFIP) en est une illustration, avec la modification des entités et types de postes sur profil de compétences autorisant l'affectation au choix du responsable de la structure.

De surcroît, l'absence de reporting précis des formations initiales ou continues effectivement organisées et de la satisfaction des stagiaires⁴⁰ ne permet ni de juger des besoins en formation dans les domaines émergents dont font partie les méthodes avancées de lutte contre la fraude, ni de la capacité de la DGFIP à y répondre. Aucun module de formation, à l'exception de la détection des avoirs non déclarés détenus à l'étranger, ne porte spécifiquement sur la détection de la fraude ou sur la mobilisation du renseignement fiscal.

⁴⁰ La DGFIP prévoit une amélioration sensible à venir des données de reporting avec le déploiement d'une nouvelle application du suivi de la formation (SEMAFOR) depuis le 1^{er} janvier 2023.

Le recours à des procédures dérogatoires illustre les insuffisances du modèle actuel de gestion des compétences et la nécessité de son évolution raisonnée, *a minima* sur le périmètre de la détection des irrégularités fiscales et du contrôle. La formalisation d'une stratégie nationale de détection de la fraude fiscale pourrait être l'occasion d'optimiser la gestion de ces compétences.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse critique de la politique et des outils de détection de la fraude fiscale des particuliers débouche sur deux constats : celui du développement d'outils de plus en plus puissants d'une part ; celui de l'impossibilité d'en évaluer rigoureusement l'efficacité d'autre part, du fait de la carence majeure et persistante que constitue l'absence d'estimation statistique de la fraude fiscale.

Le passage de la fiscalité dans l'univers de la donnée, accéléré par la généralisation des déclarations en ligne et l'extension du champ des informations communiquées à l'administration fiscale par les organismes publics et privés qui les détiennent, a rendu possible la « stratégie technologique » de détection des anomalies et irrégularités fiscales déployée tout au long des années 2010, sans pour autant que les résultats bruts en termes de nombre de contrôles et de sommes récupérées soient encore notables. Les gains d'efficacité attachés au traitement des données en masse et à l'intensification des échanges entre le fisc et les autres administrations françaises et étrangères ne font pas de doute dans leur principe, mais ils sont difficilement mesurables. De surcroît, certaines annonces du plan national anti-fraude de juin 2023, notamment le ciblage des contrôles sur les plus gros contribuables ou l'augmentation des effectifs du contrôle fiscal, s'inscrivent à rebours de la ligne suivie depuis dix ans.

Ces éléments attestent que la problématique de la détection de la fraude fiscale – qui consiste en fait à détecter des anomalies déclaratives et des irrégularités, puis à programmer et mener à bien les contrôles correspondants – est plus complexe qu'il y paraît. Elle ne s'inscrit pas nécessairement dans une logique d'efficacité croissante tirée par la puissance des outils numériques sur lesquels elle s'appuie, mais dépend largement de choix politiques qui sont aujourd'hui peu explicites et peu connus des contribuables : quel degré d'intrusion dans les données non fiscales la lutte contre la fraude justifie-t-elle ? quelle automatisation de la détection, par exemple des piscines par vue aérienne, est-elle acceptable ? quelle place faut-il réserver aux contrôles aléatoires, même au prix d'une moindre efficacité ? le scoring de risque individuel des contribuables est-il pertinent et acceptable ?

Alors que le débat public laisse une trop grande place aux suppositions et aux approximations, voire aux contre-vérités concernant les montants supposés de fraude, l'égalité de traitement entre contribuables ou le respect des droits et libertés par le fisc, il est de la responsabilité de l'administration fiscale d'expliquer qui elle contrôle et pourquoi, en vertu de quels risques et avec quel équilibre entre la puissance des outils technologiques à sa disposition et la protection des droits des contribuables.

D'une façon générale, la détection des irrégularités fiscales occupe une place trop limitée au sein de la politique de lutte contre la fraude. Elle n'est pas appréhendée comme un processus spécifique. Dès lors, elle n'est pas évaluée et n'est approchée qu'indirectement, à partir de résultats incomplets, ce qui empêche de répondre à la double question de son efficacité et de son équité vis-à-vis contribuables.

Dans ce contexte et dans le cadre du plan national anti-fraude présenté en juin 2023, la Cour recommande de franchir une nouvelle étape dans la construction d'une stratégie plus formalisée et plus volontaire de détection des irrégularités fiscales. Globale et structurée, elle doit ordonner les avancements par à-coups qui ont caractérisé ces dix dernières années et insuffler une culture du partage de l'information auprès des agents, soutenue par des outils permettant d'en mesurer les effets. Les marges de progrès identifiées dans le présent rapport sont nombreuses.

C'est à ces conditions que pourra être conforté le consentement à l'impôt, au fondement du pacte républicain.

La Cour formule, à l'attention du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, les recommandations suivantes :

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

6. *veiller à ce que les procédures de recrutement et de mutation permettent de valoriser les métiers et les compétences spécifiques à la lutte contre la fraude fiscale au sein de le DGFIP.*
-

Glossaire

- Affaire répressive** : Une affaire est qualifiée de répressive par la DGFIP si des pénalités exclusives de bonne foi ont été notifiées ou appliquées en cas de défaillance déclarative après mise en demeure ou des amendes qualifiées de répressives, ce qui répond à un comportement susceptible de constituer une fraude du contribuable et si le montant de ces pénalités est supérieur à 7 500 euros et représenter plus de 30 % des droits éludés totaux (IR et IS - hors résorption de déficit, TCA - y compris les rejets de crédit de TVA, droits d'enregistrement, impôts locaux et autres - y compris les autres reprises de crédits d'impôts. Une affaire peut aussi être qualifiée de répressive si elles font l'objet d'une dénonciation obligatoire des faits au procureur de la République ou d'une saisine de la Commission des Infractions Fiscales (CIF) ou d'un dépôt de plainte pour escroquerie. Les opérations qui ne remplissent pas les deux conditions précitées mais pour lesquelles les pénalités représentent plus de 50 % des sanctions, pénalités et intérêts de retard sont également qualifiées de répressives.
- Algorithme** Ensemble des règles à appliquer dans les calculs ou les opérations de prise de décision, en particulier par ordinateur. Pour illustrer son mode de fonctionnement, on peut comparer l'algorithme aux instructions indiquées dans une recette de cuisine (quantités exactes, séquençage et description détaillée des tâches, température et temps de cuisson, etc.). (*Source : OCDE*)
- ALPAGE**..... Aide Logicielle à la Programmation, à l'Analyse et à la GEstion du contrôle fiscal. Utilisé par les directions opérationnelles et composé de trois modules dédiés au contrôle fiscal externe, au contrôle sur pièces et à la recherche.
- ALPAGE-CFIR**... Aide Logicielle à la Programmation, à l'Analyse et à la GEstion du contrôle fiscal, spécialisé dans les conséquences financières. Projet développé pour moderniser le langage informatique utilisé par l'application, l'intégrer dans le portail métier DGFIP et créer une passerelle vers l'application MEDOC, qui gère les créances en restes à recouvrer, pour les mises en recouvrement des impôts auto-liquidés

- Analytique de données : Processus consistant à analyser des données brutes afin d'apporter des réponses à des questions et de dégager des tendances et des constantes. Cette analyse est étayée par des méthodes et techniques statistiques particulières (généralement de nature scientifique ou avancée) (*Source : OCDE*).
- BCR..... Brigade de Contrôle et de Recherche
- BDV Brigade Départementale de Vérification
- BNDP Base nationale de données patrimoniales des particuliers
- BNRDF Brigade Nationale de Répression de la Délinquance Fiscale
- CDIF Centre des Impôts Fonciers
- CFE Contrôle Fiscal Externe. La mission de contrôle fiscal externe consiste en l'examen de la situation personnelle et en vérifications de comptabilité.
- CFVR ou « ciblage de la fraude et valorisations des requêtes » : outil de modélisation et de visualisation des comportements susceptibles de constituer une fraude afin de mener des actions de prévention, de recherche, de constatations ou de poursuite d'infractions en matière fiscale. Le CFVR utilise la méthode de croisement de données en masse, laquelle consiste à étudier la divergence entre les déclarations des redevables et la réalité, estimée ou obtenue par les services de la DGFIP
- Code thesaurus La DGFIP dispose de 1 268 codes thesaurus pour catégoriser les infractions à la loi fiscale sur les périmètres des particuliers et des entreprises. 444 concernent le périmètre des particuliers.
- Contribuable..... Personne assujettie au paiement de l'impôt
- Croisement de données en masse : Méthode utilisée par la DGFIP dans le cadre de l'outil de « ciblage de la fraude et valorisations des requêtes » (CFVR) qui permet de modéliser, étudier et visualiser la divergence entre les déclarations des redevables et la réalité, estimée ou obtenue par les services de la DGFIP.
- CSP Centre des Services Partagés
- CSP Contrôle Sur Pièces : attention à ne pas confondre avec les centres de service partagé (voir ci-dessus).
- Dématérialisation Conversion de données dans un format numérique lisible par une machine. Cette opération permet de remplacer les procédures papier par des applications de traitement des données numériques et, ainsi, d'améliorer l'efficacité générale (*Source : OCDE*). La dématérialisation des déclarations de revenus est généralisée depuis 2016, avec la suppression des seuils de recours à l'obligation de dépôt par voie numérique lorsqu'ils existaient, en application des lois n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 et n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

- DGFiP Direction Générale des Finances publiques (administration fiscale)
- DSN..... Déclaration sociale nominative : fichier mensuel produit à partir des données de paie et destiné à communiquer les informations nécessaires à la gestion de la protection sociale aux organismes et administrations concernées. La DSN a fusionné 45 déclarations différentes destinées à Pôle emploi, l'Assurance maladie, l'Agirc-Arrco, les Urssaf, les organismes complémentaires de santé, l'administration fiscale et, d'autre part, simplifier l'analyse des données à portée fiscale. Après une phase de montée en charge, la DSN est obligatoire dans tout le secteur privé depuis 2019 et dans le secteur public depuis le 1er janvier 2022. L'exploitation des déclarations sociales nominatives (DSN) déposées par les employeurs via le prélèvement à la source permet à l'administration fiscale d'accéder de façon contemporaine aux revenus du travail des contribuables français, sans attendre la déclaration annuelle. De même, l'exploitation des données d'emploi de CESU+ permet à l'administration fiscale de calculer de façon contemporaine les crédits d'impôts associés, sans attendre la déclaration annuelle. Ces informations sont officiellement validées par les contribuables lors de la déclaration annuelle de revenu.
- DIRCOFI..... DIRection de Contrôle Fiscal
- DNEF Direction Nationale des Enquêtes Fiscales
- DNVSF Direction Nationale de Vérification des Situations Fiscales
- Données massives : Ensembles de données caractérisés par un volume, une variété et une vélocité tels que leur conversion en informations et connaissances requiert des technologies et méthodes analytiques particulières (*Source : OCDE*).
- DRFIP et DDFIP : Directions régionales et départementales des finances publiques
- DTFE..... Dossiers fiscaux à très forts enjeux
- DVNI..... Division des Vérifications Nationales et Internationales
- EAI..... Échange automatique d'information entre juridictions fiscales. L'arrêté du 5 octobre 2015 permet à la DGFiP de mettre en place le système d'EAI à des fins fiscales.
- Écart fiscal (tax gap) : Désigne la différence entre ce qui devrait être recouvré si la loi fiscale et sociale avait été parfaitement respectée et ce qui a été effectivement recouvré. L'« écart fiscal » va au-delà des seules irrégularités puisqu'il concerne aussi les sommes non recouvrées du fait de l'insolvabilité d'un contribuable ou des remises gracieuses qui lui auraient été accordées.
- ESFP Examen de la Situation Fiscale Personnelle

- ETPT Unité de décompte des emplois qui prend en compte la quotité du temps de travail et la période d'activité dans l'année. À titre d'exemple, un agent travaillant à temps plein du 1er janvier au 31 décembre de l'année représentera 1 ETPT. Un agent travaillant à temps plein mais arrivé au 1er juillet, ou un agent travaillant à mi-temps du 1er janvier au 31 décembre de l'année, représentent chacun 0,5 ETPT.
- Évasion fiscale Qualifie l'ensemble des opérations destinées à réduire le montant des prélèvements dont le contribuable doit normalement s'acquitter, et dont la régularité est incertaine. Il revient dans ces conditions au juge de déterminer, en s'appuyant notamment sur les notions d'abus de droit et d'acte anormal de gestion, si cette évasion est constitutive d'une optimisation fiscale régulière ou si elle relève au contraire d'un comportement susceptible de constituer une fraude. Au sein de ces comportements d'évasion fiscale, il apparaît particulièrement pertinent d'isoler les montages internationaux dits « agressifs ». (*Source : Cour des comptes, la fraude aux prélèvements obligatoires, 2019*).
- Fiscaliste..... Personne possédant les connaissances, les références et l'expérience pratique nécessaires pour assister les contribuables dans la préparation et l'établissement de leurs déclarations. (*Source : OCDE*).
- Foyer fiscal..... Ce terme s'utilise pour désigner l'ensemble des personnes d'un foyer faisant l'objet d'une même déclaration d'impôt.
- Fraude fiscale Le CGI réserve ce terme aux actes intentionnels de la part du contribuable, destinés à contourner la loi pour éluder l'impôt.
- Identité numérique (IDN) : Ensemble d'attributs attestant l'existence, dans l'environnement en ligne, d'une entité (individu, organisation ou appareil électronique), utilisés, par exemple, pour le déblocage de services numériques grâce à une authentification unique par SMS ou pour des passeports électroniques intégrant des empreintes digitales. (*Source : OCDE*).
- Interface de programmation d'applications (API) : Interface numérique définissant les interactions existant entre plusieurs systèmes logiciels. Par exemple, lorsque l'on utilise un comparateur de prix sur un téléphone portable, l'API est ce qui permet de mettre en relation l'application et les bases de données renfermant les listes des prix pratiqués par différentes sociétés pour établir des comparaisons de prix. (*Source : OCDE*).

- Irrégularités fiscales : Désignent l'ensemble des comportements, volontaires ou non, de bonne ou de mauvaise foi, qui aboutissent à diminuer le montant d'un prélèvement obligatoire du fait du non-respect du droit fiscal ou social ; la fraude est partie intégrante de cet ensemble qui comprend aussi les irrégularités commises du fait d'erreurs matérielles ou d'erreurs d'interprétation des règles applicables par le contribuable.
- Mission Risque Audit : Service d'audit interne de la DGFIP.
- MNA Mission Nationale d'Audit
- Nudge « Coup de pouce » : fruit des sciences comportementales, il consiste en une modification de l'environnement qui vise à influencer les comportements en douceur ou à faire prendre conscience de leurs conséquences coûteuses ou néfastes.
- OCDE Organisation de Coopération et de Développement Économique
- Optimisation fiscale : Désigne le fait pour le contribuable de choisir, parmi les possibilités offertes par la loi, celle qui apparaît la moins onéreuse ; à la base de cette « habileté fiscale », il y a le principe affirmé de manière constante par la jurisprudence de « libre-choix par le contribuable de la voie la moins imposée ». L'optimisation fiscale est également connue sous le terme d'« habileté fiscale » (qui correspondent au concept défini par l'OCDE sous l'appellation de « planification fiscale » ou « *tax planning* »).
- PCE Pôle de Contrôle et d'Expertise
- Plateforme numérique (en ligne) : Service numérique facilitant les interactions sur l'internet entre au moins deux ensembles d'utilisateurs interdépendants mais distincts (sociétés ou particuliers). Source : OCDE. Les plateformes concernées par l'obligation déclarative sont celles qui assurent la mise en relation de personnes dans le but de réaliser la vente ou revente de biens de toute nature, la location de biens immobiliers ou de leurs accessoires, la location de biens mobiliers, le transport de personnes ou d'objets, la co-consommation, la fourniture d'une prestation ou d'un service, les opérations suivantes et le financement participatif de projets par des particuliers (liste non exhaustive).
- PNSR CTPAT : Pôle national de soutien au réseau dédié au contrôle patrimonial
- PNSR Pôles nationaux de soutien au réseau
- Redevable Désigne la personne (physique ou morale) débitrice des prélèvements (l'impôt, taxes, etc.) auprès du trésor public.
- RICI Réductions d'impôts et crédits d'impôts. Il existe notamment le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (article 199 sexdecies du CGI), le crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants (article 200 quater B du CGI), la réduction

d'impôt au titre des dépenses d'hébergement en EHPAD (article 199 quinquies du CGI), les réductions d'impôt en faveur des investissements locatifs (« Censi-Bouvard : ce dispositif a été supprimé pour 2023 », « Scellier », « Duflot », « Pinel », « Denormandie », articles 199 sexvies, 199 septvies et 199 novovies du GOI), le crédit d'impôt pour services à la personne (article 199 sexvies du CGI).

ScrapingExtraction du contenu d'un site web, d'un réseau social, d'une plateforme

SIE.....Service des Impôts des Entreprises

SIP.....Service des Impôts des Particuliers

SPF.....Service de Publicité Foncière ; remplace les Conservations des hypothèques

TAJ.....(traitement d'antécédents judiciaires) est un fichier qui recense notamment les personnes mises en cause et les victimes dans les affaires pénales. Il n'est pas accessible au public.

Traitement en temps réel : Expression désignant le moment effectif auquel un contribuable effectue une opération. Du point de vue du contribuable, ses demandes de règlement ou de modification sont exécutées instantanément et il est informé du résultat presque instantanément, ce qui contribue à la fluidité de son expérience utilisateur. Le décalage éventuellement observé dans certaines procédures administratives internes n'influe pas nécessairement sur la qualité de l'intervention du contribuable (*Source : OCDE*).

Transformation numérique : Expression désignant les conséquences économiques et sociales (à l'origine de ruptures) de la numérisation et de la dématérialisation. Les modes d'interaction des personnes et, plus généralement, de la société s'en trouvent modifiés, ce qui soulève un certain nombre de questions pressantes dans les domaines de l'emploi et des compétences, du respect de la vie privée et de la sûreté, de l'éducation et de la santé ainsi que dans de nombreux autres domaines d'action publique (*Source : OCDE*).

Tiers déclarant.....Des employeurs, des professionnels et des entreprises qui versent des commissions, courtages, honoraires et revenus assimilés, au titre des articles 240 et 241 du code général des impôts ; des caisses de retraite, des caisses d'assurance maladie, des établissements bancaires ou financiers et les sociétés d'investissement ou organismes habilités à détenir et à négocier des valeurs mobilières des professionnels acheteurs de métaux ferreux et non ferreux, au titre de l'article 1649 bis du Code général des impôts.

Annexe

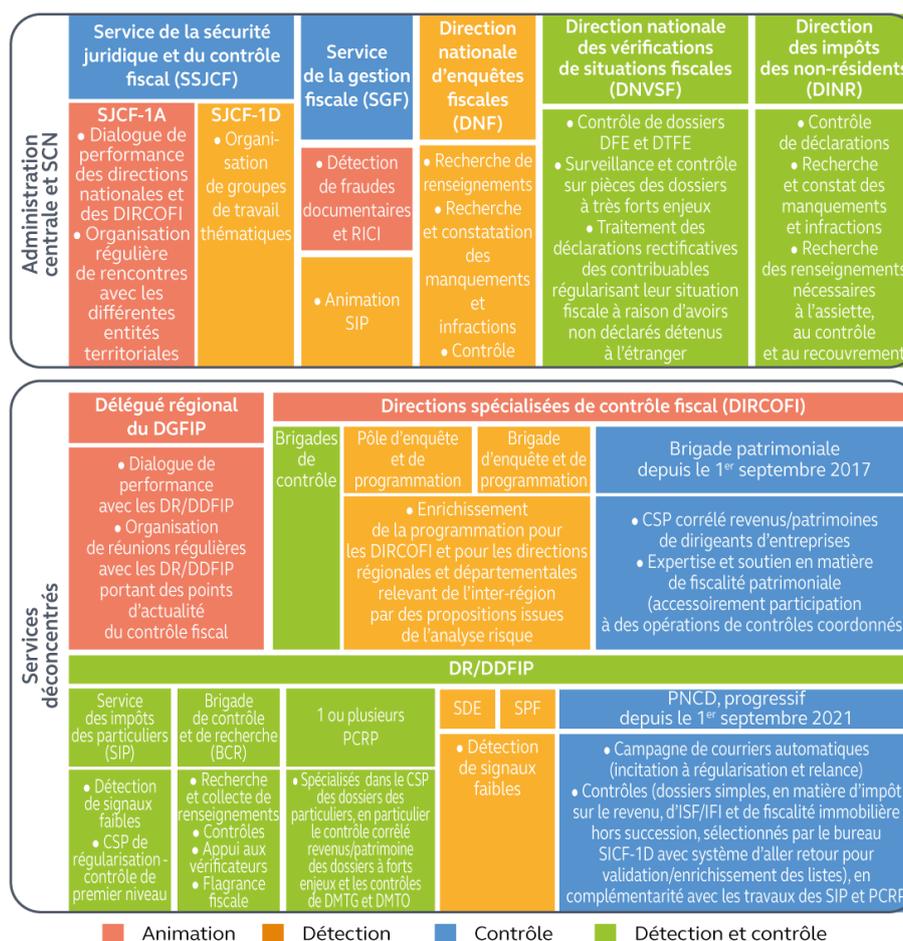
Annexe n° 1 : l'organisation de la DGFIP en matière de détection des irrégularités fiscales et de contrôle	92
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Annexe n° 1 : l'organisation de la DGFIP en matière de détection des irrégularités fiscales et de contrôle

Au sein des services de la gestion fiscale, chaque entité amenée à recevoir les contribuables et leurs déclarations⁴¹ constitue le premier maillon de la chaîne de détection de la fraude fiscale. Le second maillon réunit les services du contrôle fiscal, qui s'assurent *a posteriori* du bon acquittement de leurs impôts par les contribuables.

⁴¹ « Par « déclarations des contribuables », il convient d'entendre toute pièce ou tout document que celui-ci est tenu de déposer auprès du service des finances publiques en vertu d'une disposition légale ou réglementaire et qui comporte des éléments servant à établir ou à liquider l'impôt. » (BOI-CF-IOR-10-10 Champ d'application de la procédure de rectification contradictoire).

Schéma n° 9 : services impliqués dans la détection des irrégularités fiscales des particuliers



PCRCP : pôles de contrôles revenus/patrimoines

SDE : service de l'enregistrement

SPF : service de publicité foncière

Note : Dans le cadre de l'autonomie des services territoriaux de finances publiques, les organisations locales font l'objet d'adaptation.

Source : Cour des comptes, selon organisation territoriale et des SCN décrite au Bulletin officiel des Finances Publiques et dans les notes de services DGFIP 42

⁴² On peut également ajouter le service de contrôle des élus (SCE), chargé depuis 2016 du contrôle de cohérence des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires (nationaux et européens), des présidents et vice-présidents des conseils régionaux et départementaux ainsi que des maires des communes de plus de 20 000 habitants, déposées auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

En 2019, au vu du bilan du plan national de contrôle fiscal 2014-2018, la DGFIP a modifié son organisation territoriale pour permettre à chaque acteur du contrôle de participer au pilotage et à l'animation de la mission de lutte contre la fraude. Le décloisonnement entre les services est encouragé, afin de permettre également à des services spécialisés sur les entreprises ou à des services d'enquête plus transversaux de transmettre des informations utiles au contrôle des particuliers.

Le contrôle sur pièces (CSP) des particuliers, en principe de la responsabilité des pôles de contrôle revenus patrimoine (PCRP), continue d'évoluer. Des structures nationales de contrôle à distance des dossiers à fort enjeu (DFE) ont par exemple été créées au sein de la direction régionale des finances publiques Centre-Val de Loire, destinées à répartir de manière plus homogène la charge des contrôles. À l'autre bout du spectre, cinq pôles nationaux de contrôles à distance des particuliers (PNCD), dotés à terme d'une quarantaine d'agents chacun, seront créés entre 2021 et 2024⁴³. Ils auront à connaître des anomalies de faible enjeu en matière d'impôt sur le revenu, d'IFI et de fiscalité immobilière. À partir de listes spécifiquement éditées par l'administration centrale, ils effectueront des travaux de régularisation et pratiqueront des CSP simples sur des dossiers de particuliers situés sur l'ensemble du territoire national. Ainsi que le précise la DGFIP, le périmètre de compétence des PNCD « doit permettre aux PCRP de se recentrer sur les CSP d'initiative, complexes, à enjeux et aussi patrimoniaux ».

⁴³ Le premier s'est ouvert le 1^{er} septembre 2021 à Châteaudun, les deux suivants à Béthune et Besançon le 1^{er} septembre 2022, les derniers le 1^{er} septembre 2023 à Dieppe et Belfort.