

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LA DÉTECTION DE LA FRAUDE FISCALE DES PARTICULIERS

Une incontestable modernisation
des méthodes, des résultats
encore insuffisants

Rapport public thématique

Novembre 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues après la date de publication
(15 novembre 2023)**

Réponse commune du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics	4
--	---

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE
ET NUMÉRIQUE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS
DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET
DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE,
CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS**

Vous avez bien voulu nous transmettre, pour avis, le rapport public thématique consacré à la détection de la fraude fiscale des particuliers. Ses analyses et recommandations appellent de notre part les commentaires suivants.

L'enquête de la Cour ne manque pas de souligner les efforts faits par la direction générale des Finances publiques (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 d'efficience pour la DGFIP.

Nous relevons avec satisfaction que la Cour salue le développement de cette stratégie technologique de détection de la fraude des particuliers ainsi que les gains d'efficience attachés au traitement des données en masse et à l'intensification des échanges entre l'administration fiscale et les autres administrations en France et à l'étranger.

Plus largement, la Cour rappelle que l'administration fiscale doit rattraper son retard dans l'évaluation de la fraude ou de l'écart fiscal sur chacun des grands impôts sur la base de l'expérimentation menée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

À partir de ses constats, la Cour formule six recommandations, devant constituer le socle d'une stratégie nationale de détection des irrégularités fiscales et être formalisées d'ici fin 2024. Elles appellent les observations suivantes.

La recommandation n° 1 « engage à 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 ».

Nous partageons votre préoccupation de plus de transparence. Cependant la DGFIP doit veiller à conserver un équilibre entre la nécessaire pédagogie des démarches préventives mises en place et le fait de détailler nos choix stratégiques de programmation qui conduirait à dévoiler nos

méthodes. Au surplus, le citoyen dispose de toutes les informations dans les documents budgétaires, et notamment le document de politique transversale intitulé « Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales ».

La recommandation n° 2 invite à établir d'ici à fin 2024, en partenariat avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (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.

La recommandation, inscrite dans la continuité d'autres travaux de la Cour, est pleinement intégrée par la DGFIP. Parmi les mesures annoncées par le ministre délégué chargé des Comptes publics, figure la création d'un Conseil d'évaluation des fraudes (CEF) dont la séance inaugurale a eu lieu le 10 octobre 2023. L'instance rassemble les administrations compétentes, des personnalités qualifiées, des experts indépendants et des parlementaires afin de s'assurer de la fiabilité des estimations produites. L'estimation de la fraude fiscale des particuliers sur l'impôt sur le revenu figure parmi le programme de travail du CEF dans les prochains mois. En outre, le cadre d'objectifs et de moyens qui va guider l'action des services de la DGFIP pour la période 2023-2027 comporte l'objectif d'engager des travaux afin de définir une méthodologie permettant d'évaluer la fraude évitée, en s'appuyant sur une comparaison des pratiques mises en œuvre à l'étranger et sur un partage des expériences dans les instances internationales, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Union européenne.

Si l'évaluation de la fraude des particuliers s'inscrit naturellement dans ce cadre, il faut souligner que la reconstruction des droits dus à l'impôt sur le revenu est par nature encore plus complexe que pour un impôt indirect tel que la TVA. L'enjeu sera de dépasser toutes les difficultés méthodologiques pour donner à cette évaluation une certaine fiabilité en termes d'ordre de grandeur.

En ce qui concerne la recommandation n° 3, qui appelle à veiller à ce que le projet PI LAT permette de faire le lien entre fraudes suspectées, détectées et établies, et évaluer ainsi la pertinence des motifs de programmation des contrôles, not.JS vous confirmons qu'elle est pleinement partagée et sa réalisation est inscrite dans le projet PILAT. En effet, l'application PILOT-CF permettra d'identifier pour un motif de contrôle donné - qu'il ait ou non pour origine l'analyse de données le traitement qui en a été fait par les services de contrôle et la rectification, les droits et les pénalités correspondants notifiés, mis en recouvrement et payés, le cas échéant.

Nous prenons acte de votre recommandation n° 4, sur l'importance de 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 à partir des expérimentations et des bonnes pratiques locales.

À cette fin, dans le cadre du projet PILAT, il est prévu de mettre à disposition des agents un module permettant de faciliter les échanges d'informations, d'en conserver les éléments, d'assurer un retour d'information et aussi de mettre à disposition des tableaux de bord facilitant le pilotage ainsi qu'un outil de requêtage pour moderniser et automatiser l'exploitation de cette source de programmation.

La recommandation n° 5 invite à 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.

Nous partageons la préoccupation de mieux accompagner les particuliers dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales et la prévention des erreurs déclaratives. Ainsi, le parcours TélÉIR met en œuvre dès cette année des contrôles bloquants issus de la calculette ou spécifiques à la déclaration en ligne, et des alertes sont émises pour certaines incohérences (par exemple, la détection de personnes présentes sur plusieurs déclarations). Le pré-remplissage continue de s'étendre, à titre d'exemple avec les données ECOLLAB sur les revenus issus de l'économie collaborative, déclarées par les plateformes.

Au sein de la DGFIP, ces actions vont être renforcées par la création d'une cellule nationale de lutte contre la fraude déclarative, ayant pour principales missions stratégiques d'établir et d'actualiser la stratégie nationale de lutte contre la fraude déclarative et d'objectiver la situation, en documentant les principaux schémas de fraude rencontrés au plan national.

S'agissant de la recommandation n° 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 la DGFIP, il nous semble important de rappeler que les métiers exercés à la DGFIP ne se limitent pas au seul contrôle fiscal et que, pour répondre à cette spécialisation, la DGFIP a réformé la formation initiale des inspecteurs et des contrôleurs stagiaires des Finances publiques. Ainsi, les stagiaires affectés sur les métiers du contrôle fiscal, outre leur formation initiale, se professionnalisent à l'issue de leur titularisation dans le cadre de parcours de formation obligatoire complémentaire (formation obligatoire d'une durée de 3 ans pour les vérificateurs et les agents affectés dans les pôles de contrôle revenus-patrimoine et les brigades patrimoniales).

Sur la gestion des mobilités, il convient également de rappeler que le recrutement au choix opéré par nos directions spécialisées et l'administration centrale, mais également des directions spécialisées de contrôle fiscal, permet de répondre, aussi, au besoin grandissant de spécialisation de nos métiers tel que mis en avant par la Cour.

Enfin, ce rapport appelle de notre part d'autres remarques plus spécifiques :

Bureau	Observations de la Cour des Comptes	Remarques en réponse au projet de RPT de la Cour des Comptes
SJCF-1D	« Des méthodes de détection de la fraude dont l'efficacité reste difficile à évaluer faute de quantification de cette dernière » et « De probables gains de productivité et une pertinente croissante du croisement des données en masse »	<p><i>Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale est une priorité du Gouvernement. Il est donc noté avec satisfaction que la Cour estime probables les gains de productivité associés au croisement de données en masse dans la mesure où les travaux de détection de la fraude sur les particuliers par le datamining sont à l'origine de 27 % des contrôles sur les particuliers alors qu'ils sont réalisés par une équipe de seulement cinq personnes (et non sept comme indiqué dans le rapport) au niveau national.</i></p> <p><i>Le recours au datamining sera intensifié dans les années à venir avec pour objectif que les contrôles issus du datamining représentent 50 % des contrôles des particuliers d'ici 2025, comme annoncé en mai dernier lors de la présentation du plan de lutte contre les fraudes publiques.</i></p>
SJCF-1D	« Une stratégie de détection des irrégularités fiscales des particuliers formalisée et plus structurée à mettre en place autour de six axes prioritaires »	<p><i>La Cour préconise de laisser une place dans la programmation des opérations de contrôle fiscal à la sélection aléatoire qui répondrait à une forme d'égale probabilité de subir un contrôle. L'administration ne souhaite pas retenir cette orientation dans la mesure où elle conduirait probablement à des dossiers majoritairement conformes ou à faible rendement et donc au final à une baisse de l'efficacité du contrôle fiscal. Par ailleurs, la notion d'égale probabilité de subir un contrôle semble antinomique avec l'orientation préconisée par la Cour d'une approche centrée sur les risques.</i></p>

SJCF-4A	<p>« Une stratégie technologique rendue possible par l'accroissement massif du volume des données à disposition de l'administration fiscale »</p>	<p>Les développements et schéma afférents à l'EAI méritent d'être précisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sur le rôle des services dans le circuit global de l'EAI décrit dans le schéma n°6 : les services déconcentrés n'interviennent pas au même niveau que l'administration centrale dans la collecte des renseignements. En effet, les données EAI entrantes et sortantes sont gérées en administration centrale (bureaux SJCF-1D/SJCF4A pour les flux entrants et le SGF (bureaux GF-1A et GF-2A) pour les flux sortants) et ne parviennent pas directement aux services déconcentrés de type SIP, SDE, SPF comme indiqué. Le bureau SJCF-1D diffuse les listes de contrôles au réseau du contrôle fiscal. <p>Il n'y a aucun échange direct avec d'autres services du réseau (gestion notamment).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sur le fondement des échanges automatiques en matière fiscale : la périodicité relative aux débuts des échanges automatiques doit être précisée. Le rapport indique que « 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 les résidents fiscaux français ». Les premiers échanges automatiques portés par les « DAC » sont effectifs depuis 2014 (entrée en vigueur des dispositions de la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal dite « DAC 1 ») pour cinq catégories de revenus et de capital (revenus d'activité, jetons de présence, pensions, produits d'assurance-vie, capitaux et revenus immobiliers). Enfin, la mention de l'EAI et de la norme commune de déclaration paraît redondante ou imprécise dès lors que la NCD est partie intégrante de l'EAI. <p>- Sur les chiffres évoqués dans le rapport quant au nombre de dossiers étudiés sur la base d'EAI en 2021 (35 099 dossiers) : ces chiffres ne sont pas cohérents avec ceux communiqués dans le cadre du bilan AAI 2021. Le bureau émet donc</p>
---------	---	--

		<p>une réserve sur ce nombre de dossiers (2 062 dossiers identifiés dans le bilan 2021 et 749 CSP consécutifs à la DAC 1) dès lors que la Cour ne précise pas exactement la méthodologie de décompte retenue, ce qui ne permet pas d'effectuer une comparaison. Il apparaît toutefois que l'écart entre ces données est important.</p> <p>Sur le champ des impôts concernés : il est mentionné dans le rapport (page 9) que la TVA et la CSG ne sont pas retenues dans le champ étudié qui vise ici les particuliers. Or, le schéma n° 6 précité fait une mention du réseau Eurofisc qui intervient dans la lutte contre la fraude transfrontalière à la TVA depuis 2010. De même, concernant les directions spécialisées, il est fait mention de la DNEF qui est l'autorité compétente par délégation pour toutes les demandes entrantes en matière de TVA depuis le 1^{er} janvier 2019.</p>
GF-3A	« La détection par prises de vues aériennes : le dispositif « Foncier innovant » »	<p>La Cour évoque les exceptions qui persistent dans le cadre de la généralisation du projet « Foncier innovant » pour la Corse et l'outre-mer. Je vous précise que la Corse est d'ores et déjà incluse dans ce dispositif et que le déploiement dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) a été différé en raison de la nécessité d'attendre la disponibilité des photographies aériennes de l'IGN.</p> <p>Ces territoires seront traités en 2024, en tenant compte des spécificités locales.</p>
INSEE	« L'absence persistante et anormale d'évaluation de la fraude et de l'écart fiscal »	<p>L'Insee fait état de la publication du document de travail relatif à la TVA (cf. document de travail « <u>Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal</u> » publié le 25 juillet 2022). L'Insee a d'ailleurs publié un <u>billet de blog</u> présentant la méthodologie utilisée le 16 décembre 2022.</p>

DNEF	« le dispositif des aviseurs fiscaux, une place croissante pour la dénonciation fiscale »	<p><i>-(...) L'agent public qui recueille l'information ne peut être accusé de recel et celle-ci peut être utilisée dans le cadre du contrôle fiscal, même si son origine est irrégulière (...).</i></p> <p><i>Il serait utile de préciser que si les informations recueillies peuvent être utilisées par les services même si leur origine est irrégulière, elles ne seront pas opposées directement dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal.</i></p> <p><i>-(...) De janvier 2017 à septembre 2021, six aviseurs fiscaux ont permis le recouvrement de 110 millions d'euros de droits et pénalités alors qu'ils n'ont été indemnisés qu'à hauteur de 1,8 millions d'euros, soit une « commission de dénonciation » équivalente à 1,5% ». (...)</i></p> <p><i>La détermination de l'indemnisation versée à un aviseur dépend de différents paramètres et notamment de la qualité de l'information apportée et des risques pris par l'aviseur. Cette notion de « commission de dénonciation » équivalente à 1,5 % devrait être nuancée.</i></p> <p><i>S'agissant de la mobilisation du renseignement, il serait utile de mentionner la task-force sur le renseignement fiscal et éventuellement la création d'une cellule renseignement fiscal.</i></p>
SJCF-1D	« Expliciter l'articulation des différentes logiques de détection des irrégularités avec la programmation des contrôles fiscaux »	<p><i>La Cour estime que l'objectif d'augmentation de 25 % du nombre de contrôles fiscaux des particuliers d'ici 2027 « en ciblant particulièrement les plus gros patrimoines » suggère un retour au contrôle triennal systématique des dossiers à fort ou très fort enjeu. Elle considère que cette orientation 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 au risque d'une contradiction avec un autre objectif du même plan consistant à ce que la part des contrôles de particuliers issue du datamining atteigne 50 % d'ici 2027. Ces deux objectifs ne sont pas contradictoires comme le précise d'ailleurs la Cour dans son rapport.</i></p>

		<p><i>L'apport du data-mining permettra de renforcer la présence de l'administration sur une population à enjeux, les personnes détenant les plus gros patrimoines, tout en renforçant les ciblage des opérations de contrôle de manière à couvrir les enjeux par une approche par les risques contrairement aux anciennes pratiques de contrôle exhaustif triennale de cette population.</i></p>
GF-3B	<p><i>Encadré « Les services de la publicité foncière (SPF) »</i></p>	<p><i>Le titre est réducteur car l'encadré concerne également les services de l'enregistrement (SDE) et les services de publicité foncière et d'enregistrement (SPFE), puisqu'y sont abordés la mission publicité foncière mais aussi l'enregistrement.</i></p> <p><i>Sur le paragraphe relatif au risque de fraude lié à la minoration de la valeur vénale : il est tout d'abord rappelé que les SPF/SPFE/SDE ont une double mission civile et fiscale, la mission civile étant primordiale. Cela étant, la mission fiscale n'est pas négligée et les agents sont sensibilisés à la mobilisation du renseignement interne, notamment à travers l'utilisation d'une « fiche d'alerte événementielle » (OS3 annexe) qui prévoit la transmission aux services de contrôle d'informations sur ce point par l'item « Valorisation anormale (minoration ou majoration de la valeur déclarée) ». Si la mise en place des SAPF « éloigne » les agents de la connaissance des marchés immobiliers locaux, cela est compensé par les possibilités de requêtage dans la BNDP, comme indiqué au paragraphe précédent.</i></p> <p><i>Sur la dernière phrase : le service national de l'enregistrement (SNE), assistant les usagers déclarant en ligne et gérant la comptabilité et le recouvrement des droits d'enregistrement correspondants, n'a effectivement pas de mission de détection des irrégularités. En outre, e-Enregistrement constitue un simple canal d'acquisition des déclarations (dons manuels, cessions de droits sociaux et prochainement</i></p>

		<p>successions). En revanche, la dématérialisation des déclarations en matière d'enregistrement permettra d'acquérir un nombre de données bien plus important qu'actuellement et de requêter de façon beaucoup plus large. À cette fin, le cahier des charges informatique relatif à l'acquisition des déclarations de succession, comprenant le détail des données acquises, a été d'ores et déjà partagé avec le Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF).</p>
SJCF-ID	« Améliorer la connaissance des risques associés aux profils des contribuables »	<p>La Cour estime que le risque de récurrence est peu présent dans les analyses de l'administration fiscale et n'est qu'un facteur secondaire de programmation des contrôles. Cette assertion va à l'encontre des développements en cours de modèles d'intelligence artificielle dit « apprenants » et qui s'appuient sur les résultats des contrôles passés pour identifier des typologies de fraudeurs et donc, par construction, y compris les récidivistes.</p>
GF-3B	« De nouvelles données à réunir et exploiter »	<p>Dans cette partie consacrée à l'acquisition de données auprès de tiers-déclarants, il semble qu'il existe une confusion entre les dons aux œuvres (mécénat) et les dons manuels pris en compte dans e-Enregistrement. Ces derniers, réalisés entre particuliers, ne pourront jamais faire l'objet d'une tiers-déclaration.</p>
SJCF-ID	« De nouvelles données à réunir et exploiter »	<p>La Cour regrette que les relations avec le monde académique restent limitées et mériteraient d'être approfondies de manière à accélérer le développement de nouvelles méthodes de détection de la fraude.</p> <p>Ce constat est pleinement partagé par la DGFIP qui intensifie ses liens avec le monde de la recherche. À ce titre, la DGFIP a signé en mai 2023 deux conventions avec deux doctorants pour collaborer aux travaux de recherche sur l'évaluation de la fraude évitée. Ces conventions ont vocation à se développer les années à venir.</p>

		<p><i>Le conseil d'évaluation de la fraude mis en place inclut également des acteurs du monde académique, français et étranger.</i></p>
GF-1A	<p><i>« Renforcer la prévention pro-active vis-à-vis des contribuables lors des déclarations en ligne »</i></p>	<p><i>En complément du passage sur les contrôles mis en place lors dans le parcours de la déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu, au-delà des 150 points de contrôles, il faut retenir que le parcours s'est régulièrement enrichi de contrôles supplémentaires au fil des années pour s'assurer la qualité de la collecte des données à taxer et pour prévenir les éventuelles erreurs et fraudes déclaratives, et continuera à s'enrichir dans l'avenir.</i></p> <p><i>Toutefois, la proposition de distinguer les erreurs effectuées de bonne foi des tentatives de fraude dans le cadre de la correction des déclarations, avec de nouveaux contrôles bloquants pour attester l'absence de bonne foi des contribuables, pourrait inciter ces derniers à adresser directement une réclamation contentieuse à la DGFIP, plutôt que d'utiliser le service de télé correction, pour ne pas être accusé de mauvaise foi.</i></p>
DNVSF	<p><i>Schéma n° 9 : services impliqués dans la détection des irrégularités fiscales des particuliers</i></p>	<p><i>S'agissant des compétences de la DNVSF, le schéma devrait être revu et corrigé des mentions relatives à la compétence de contrôle pour les DFE, ainsi que la compétence précédemment attribuée dans le cadre du STDR pour le traitement des avoirs à l'étranger.</i></p>