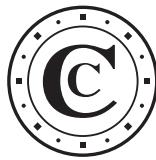


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Rapport public thématique

Synthèse

Décembre 2025

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 La fraude fiscale, omniprésente dans le débat public et pourtant mal connue et non chiffrée	9
2 Une stratégie de détection et de contrôle profondément transformée par la technologie dont l'efficacité reste toutefois à démontrer	11
3 La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable	13
Conclusion et recommandations	17

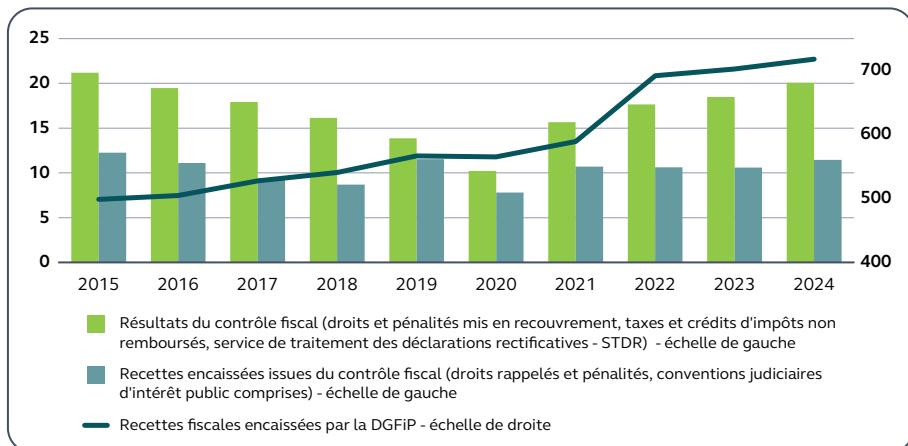
Introduction

Très présente dans le débat public, la fraude fiscale demeure pourtant mal cernée et non chiffrée. Souvent confondue avec d'autres phénomènes de minoration des impôts comme l'optimisation fiscale ou l'évasion fiscale, la fraude répond à une définition précise qui tient à sa nature délictuelle : elle se distingue des irrégularités involontaires par une intention délibérée de s'affranchir des règles fiscales.

En matière de lutte contre la fraude, la décennie 2013-2023 a été marquée par une série de transformations, initiées par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, plusieurs dispositions des lois de finances de 2019 à 2021 et enfin le plan gouvernemental de lutte contre les fraudes fiscales, sociales et douanières de mai-juin 2023. En dépit de ces transformations, et bien qu'au cours de la même période, le volume des impôts recouvrés par la direction générale des finances publiques (DGFiP) ait progressé de plus de 44 % pour atteindre 718 Md€, le bilan des dispositifs, des initiatives et des actions déployés depuis dix ans débouche sur un constat contre-intuitif : la connaissance de l'ampleur de la fraude commise n'a pas progressé, les résultats financiers du contrôle fiscal en droits rappelés et pénalités, à hauteur de 20 Md€ en 2024, peinent à retrouver leur niveau du milieu des années 2010, et à rebours de l'intention affichée du législateur, la fraude fiscale n'est ni plus fréquemment, ni plus durement sanctionnée qu'il y a dix ans.

Introduction

Recettes fiscales encaissées et résultats du contrôle fiscal 2015-2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les cahiers statistiques annuels annexés aux rapports d'activité de la DGFIP 2015-2024

N.B : les résultats du contrôle fiscal d'une année N comprennent les droits rappelés, les pénalités, les intérêts de retard prononcés et les taxes et crédits d'impôt non remboursés cette année-là, ainsi que les recettes provenant de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger. Ces résultats se rapportent à plusieurs exercices antérieurs, et non aux impôts de l'année N compte tenu des délais nécessaires à la conclusion des contrôles et au nombre d'exercices clos pris en compte par ces derniers.

Le montant des recettes encaissées au titre du contrôle fiscal en année N (qui ne comprend pas les crédits d'impôt non remboursés) intègre à l'inverse les recouvrements cette année-là sur les droits rappelés et les pénalités, quel que soit leur millésime.

À partir de 2019, les droits et pénalités ne présentent plus les montants notifiés mais ceux faisant l'objet d'une demande de mise en recouvrement, après avis des commissions consultatives rendus en cours de procédure amiable. Ce changement de méthode a pour effet de reporter plus de 2 Md€ sur l'année 2020, sans se poursuivre d'un exercice à l'autre : s'il ne permet pas de comparer entre eux des exercices qui n'ont pas le même périmètre, il ne contrevient pas à l'observation d'une longue période.

Ce constat n'est pas nécessairement synonyme d'échec. Les résultats actuels de la lutte contre la fraude fiscale sont à mettre en regard d'une diminution des effectifs affectés au contrôle fiscal, elle-même concomitante d'une amplification considérable de la masse des informations mises à disposition de l'administration fiscale, de par la volonté du législateur (avec par exemple l'extension du champ des obligations déclaratives imposées aux intermédiaires financiers ou aux plateformes numériques) et, au plan international, par le développement des fichiers et des échanges d'information fiscale. L'administration fiscale a tiré parti de cette massification des données pour mettre en œuvre des moyens de détection automatique d'une puissance inédite et pour moderniser et mieux cibler sa stratégie de contrôle. Reste qu'en l'absence d'estimation de l'écart fiscal ou de la fraude fiscale, la plus ou moins grande efficacité de ces initiatives ne peut pas être évaluée rigoureusement.

Introduction

Le présent rapport de synthèse analyse les modalités et les résultats de la lutte contre la fraude fiscale sur la période 2015-2025, avec un accent particulier sur les réformes et les mesures portées par la loi du 23 octobre 2018 que sont la généralisation du croisement de données en masse et le renforcement du volet répressif. Il s'appuie sur plusieurs communications de la Cour intervenues depuis sa dernière publication d'ensemble sur le sujet en 2019¹, consacrées notamment à la détection de la fraude fiscale des particuliers², à la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef)³, aux directions départementales des finances publiques dans leur fonction de contrôle⁴, à la direction nationale des vérifications internationales (DVNI)⁵ et à plusieurs impositions.

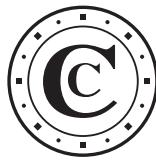
1 Cour des comptes, [La fraude aux prélèvements obligatoires. Évaluer, prévenir, réprimer](#), communication au Premier ministre, novembre 2019.

2 Cour des comptes, [La détection de la fraude fiscale des particuliers](#), rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

3 Cour des comptes, [La direction nationale des enquêtes fiscales](#), observations définitives, novembre 2024.

4 Cour des comptes, [Contrôle de la DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre](#), observations définitives, juin 2025.

5 Cour des comptes, [La direction nationale des vérifications internationales \(DVNI\)](#), observations définitives décembre 2025.

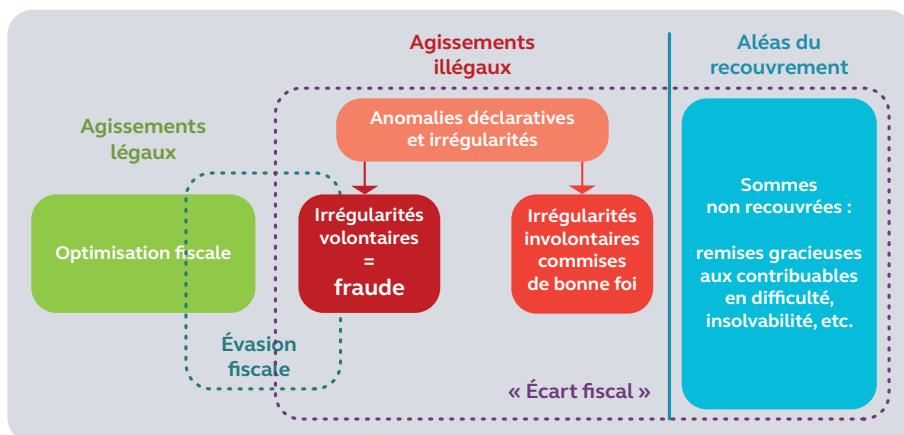


1 La fraude fiscale, omniprésente dans le débat public et pourtant mal connue et non chiffrée

La « fraude » reste fréquemment confondue avec d'autres phénomènes et comportements ayant pour conséquence de réduire le produit des impôts, comme l'optimisation ou l'évasion fiscales. Or il convient pour la clarté du débat public de distinguer la « fraude fiscale », dont la définition exige un caractère intentionnel, et l'« écart fiscal », concept plus neutre, qui inclut non seulement la fraude fiscale mais aussi les erreurs commises de bonne foi par les contribuables ainsi que les aléas du recouvrement des

impôts. Il est regrettable que la part de la fraude *stricto sensu* au sein de cet ensemble ne puisse faire l'objet ne serait-ce que d'un ordre de grandeur. Hasarder un montant de fraude sans recourir à une méthode d'évaluation rigoureuse, quel qu'il soit, comporte le risque d'instiller le soupçon sur le civisme fiscal de la population en général ou sur celui de telle ou telle catégorie de redevables, alors que la méconnaissance de l'ampleur de la fraude caractérise tous les impôts et tous les contribuables.

De la fraude fiscale à l'écart fiscal : plusieurs phénomènes de minorations de l'impôt



Source : Cour des comptes

La fraude fiscale, omniprésente dans le débat public et pourtant mal connue et non chiffrée

L'absence d'estimation statistique de l'écart fiscal et de la fraude fiscale constitue une carence regrettable que la Cour a signalée à plusieurs reprises. Alors que l'importance de l'impôt dans la vie nationale aurait dû la conduire à jouer un rôle *leader*, la France est au contraire l'un des pays les plus en retard en la matière : en 2024, 30 % des 58 administrations fiscales de l'OCDE publient régulièrement des estimations de leurs écarts fiscaux, cinq d'entre elles effectuant ce travail à un rythme annuel (l'Australie, le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède), alors qu'en France, les premiers travaux de chiffrage de l'écart fiscal n'ont été engagés par la DGFiP qu'en 2022 sur la TVA.

Faute d'une estimation robuste de l'écart fiscal, il n'est pas possible d'évaluer la performance du contrôle fiscal, performance qui se mesure en rapportant les résultats de ces contrôles à l'écart fiscal estimé. Et il n'est donc pas non plus possible d'expliquer pourquoi ses résultats financiers ne progressent guère en dépit de la croissance d'ensemble des recettes fiscales et de la puissance des outils de contrôle. L'ensemble des droits rappelés et des taxes et crédits d'impôt non remboursés est en effet passé, au cours de la période 2015-2024, de 16,1 Md€ à 17,4 Md€, soit une progression de 8 % en euros courants, nettement inférieure à celle du total des recettes fiscales encaissées par la DGFiP (44 %).

Il est donc indispensable que la direction générale des finances publiques (DGFiP) termine son estimation de l'écart fiscal de la TVA et estime celui relatif à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu d'ici 2027. Ces estimations doivent devenir un chantier prioritaire.



2 Une stratégie de détection et de contrôle profondément transformée par la technologie dont l'efficacité reste toutefois à démontrer

Trois phénomènes se sont conjugués au cours des dix dernières années pour transformer en profondeur la stratégie déployée par l'administration fiscale pour détecter les irrégularités fiscales et en déduire la programmation du contrôle fiscal.

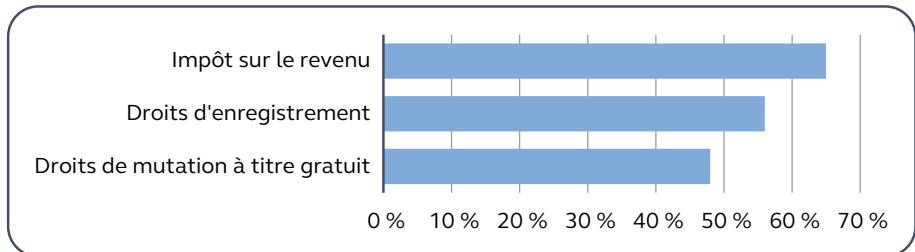
Le premier phénomène, qui a marqué la décennie écoulée, est la priorité assumée d'un contrôle fiscal gouverné par des objectifs de rendement budgétaire. Dans un contexte de réduction des effectifs, la DGFiP a cherché à systématiquement cibler ses contrôles, en privilégiant les dossiers à forts enjeux, en réduisant le nombre de contrôles sur place pour augmenter celui des contrôles sur pièces et en favorisant les modalités de conclusion les plus à-mêmes de déboucher sur des rappels de droits non contestés et rapidement recouvrés.

Le deuxième phénomène, dont la Cour a déjà rendu compte⁶, est le déploiement à compter du milieu des années 2010 d'outils visant à automatiser la détection de larges catégories d'irrégularités et anomalies déclaratives. À partir de 2018 ont notamment été mises en œuvre des techniques de croisement des données en masse qui sont devenues un des piliers de la stratégie de contrôle fiscal. L'administration fiscale s'est donnée pour objectif de programmer 50 % de ses contrôles sur cette base, cette cible ayant été atteinte dès 2022 s'agissant des contrôles des professionnels et devant l'être prochainement s'agissant des particuliers.

⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

Une stratégie de détection et de contrôle profondément transformée par la technologie dont l'efficacité reste toutefois à démontrer

Taux de pertinence des listes issues de croisement de données en masse par impôt en 2023



Source : Cour des comptes d'après DGFIP

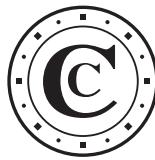
Note de lecture : en 2023, les propositions de contrôles figurant sur des listes résultant de croisements de données en masse portant sur l'impôt sur le revenu ont conduit, dans 65 % des cas, à un rehaussement effectif.

Pour autant, si le croisement de données en masse a profondément modifié les outils et les méthodes de lutte contre la fraude fiscale, il n'en a pas encore bouleversé les principaux résultats. Ainsi, les contrôles qui en sont issus ont été à l'origine de 13,8 % seulement des droits et pénalités mis en recouvrement en 2023 (2,1 Md€), alors qu'ils représentaient 44 % de l'ensemble des contrôles au cours de cette année. Eu égard à la place prise par cette technique dans la programmation des contrôles, il est nécessaire que l'administration fiscale procède à des évaluations régulières de la pertinence des listes de dossiers qui en découlent. De telles évaluations pourraient contribuer à la formalisation d'une stratégie de détection des irrégularités fiscales permettant de mieux répartir les moyens affectés au contrôle.

Enfin, au terme d'une décennie de progrès importants en matière de coopération interministérielle et

internationale, l'administration fiscale peut s'appuyer sur de nouvelles procédures d'enquêtes et sur des échanges d'information croissants, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Des progrès restent néanmoins possibles pour tirer pleinement parti de ces avancées en matière de transparence transfrontalière, par exemple s'agissant du nombre de contrôles multilatéraux impliquant plusieurs États ou d'information en provenance de l'autorité judiciaire.

Bien que les outils et procédures ayant sous-tendu ces transformations aient été déployés avec succès et fonctionnent de manière apparemment efficace, leur impact global sur le rendement et l'efficacité du contrôle fiscal n'est pas massif, comme le montrent les résultats de ce dernier depuis dix ans. La stratégie de détection des irrégularités et de contrôle fiscal ainsi rénovée doit encore faire la preuve de sa pleine efficacité.



3 La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable

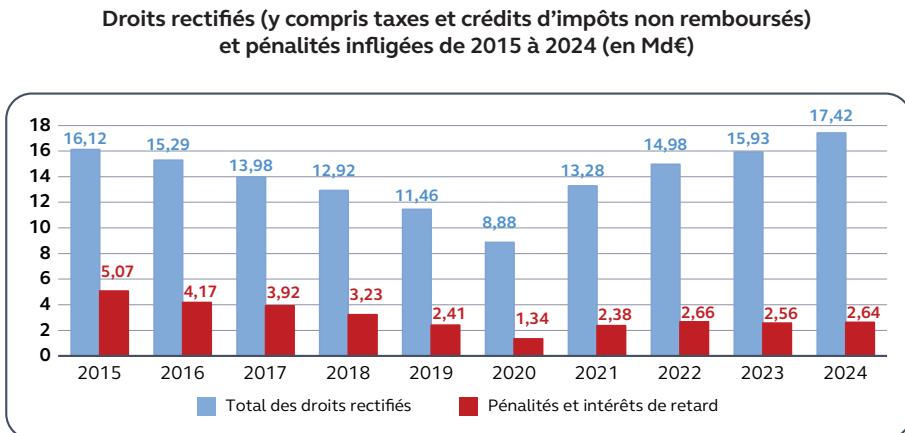
Le volet répressif de la lutte contre la fraude fiscale repose à titre principal sur le régime des pénalités administratives qu'inflige l'administration fiscale, le régime pénal, relevant de la justice, ne concernant qu'une faible proportion des dossiers et les cas les plus graves.

À travers les lois du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », puis du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale, le législateur a réformé le volet répressif de cette dernière en érigeant une ligne de partage entre, d'une part, irrégularités commises de bonne foi, plus susceptibles d'être régularisées sans sanction avant même l'intervention d'un contrôle fiscal et, d'autre part, la fraude *stricto sensu*, dont les cas doivent désormais être systématiquement communiqués à l'autorité judiciaire au-delà d'un certain montant. Pourtant, si le nombre de dossiers transmis aux procureurs de la République en vertu de cette obligation

a logiquement progressé, les statistiques pénales montrent que la fraude n'est aujourd'hui ni plus fréquemment, ni plus sévèrement sanctionnée qu'il y a dix ans.

Ce paradoxe peut s'expliquer en partie par la stratégie de « conclusion apaisée » des contrôles formalisée par l'administration depuis 2019. Celle-ci vise à faciliter, pour tous les contribuables, qu'ils soient ou non de bonne foi, le recouvrement des créances et évite le recours aux procédures contentieuses, jugées longues et incertaines. Dans ce contexte, l'application des pénalités administratives sanctionnant la fraude fiscale reste mesurée et limitée aux faits les plus caractérisés. La DGFIP gagnerait à mieux formaliser sa doctrine d'application des sanctions administratives et à s'assurer de sa bonne application, dans le cadre défini par le législateur et sous le contrôle du juge.

La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable



Source : Cour des comptes d'après les cahiers statistiques annuels annexés au rapport d'activité de la DGFIP

Cette stratégie de conclusion apaisée s'appuie notamment sur les « règlements d'ensemble », dispositif marginal en nombre de dossiers mais aux enjeux financiers importants dès lors qu'il conclut fréquemment les contrôles fiscaux des plus grandes entreprises. Depuis 2004, ces règlements d'ensemble peuvent ainsi conclure la procédure de rectification contradictoire en portant à la fois sur les droits rappelés et sur les pénalités. Eu égard aux enjeux financiers associés, il conviendrait d'identifier les critères permettant de recourir à ces instruments par une doctrine nationale, d'en préciser les conditions de mise en œuvre et d'en assurer un suivi plus étroit.

Jusqu'en 2018, l'autorité judiciaire n'était saisie des affaires de fraude fiscale par l'administration fiscale qu'à la discrétion de cette dernière en vertu du « verrou de Bercy ». La loi du 23 octobre 2018 a réformé ce dispositif : les faits les plus graves sont désormais transmis systématiquement à l'autorité judiciaire. À cet égard, le dispositif a rempli ses objectifs quantitatifs : le nombre de dossiers

transmis a fortement augmenté (+ 125 % entre 2018 et 2024) et l'autorité judiciaire est désormais saisie chaque année d'environ 800 M€ d'impôts éludés, pour un montant moyen par dossier de l'ordre de 400 000 €.

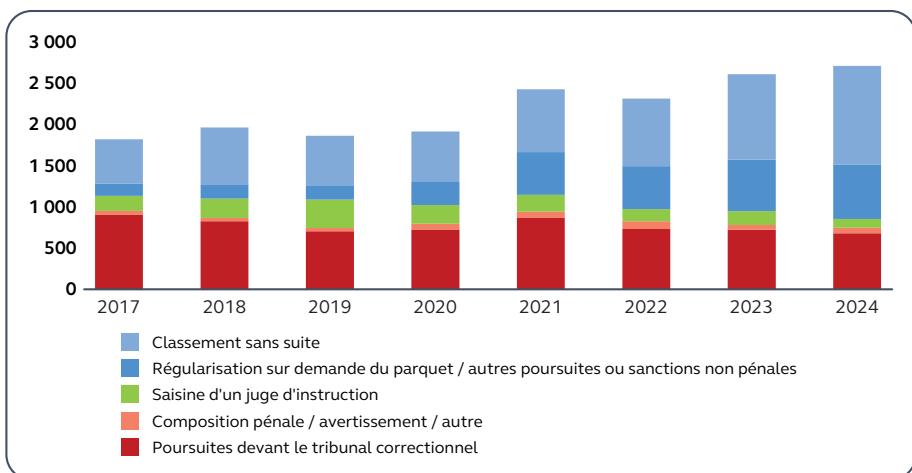
Les systèmes d'information du ministère de la justice ne permettent pas de suivre le traitement pénal de ces dossiers en fonction des montants considérés, ce qui limite grandement l'appréciation de la répression pénale. Toutefois, l'analyse par justiciable conduite par la Cour sur les années 2019-2024 permet d'identifier environ 650 à 700 personnes physiques ou morales condamnées chaque année pour fraude fiscale. Environ 80 % des peines prononcées comprennent des peines d'emprisonnement, dont 17 % de peines de prison ferme. Les amendes, prononcées dans moins de la moitié des dossiers pour un montant moyen de 33 500 € en 2024, sont nettement inférieures aux montants des droits rappelés et aux peines encourues de par la loi (jusqu'à

La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable

500 000 € ou le double des impôts fraudés). D'une façon générale, le traitement pénal de la fraude fiscale est paradoxalement moins répressif depuis la réforme du « verrou de Bercy » : en 2023, seul un quart des personnes mises en cause ont réellement fait l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel, tandis que pour 44 % d'entre elles, la procédure pénale s'est conclue par un classement sans suite

et pour 27 % par des alternatives aux poursuites. En valeur absolue, c'est donc une diminution inattendue du nombre de personnes poursuivies devant les tribunaux correctionnels pour fraude fiscale qui est constatée depuis la réforme du « verrou de Bercy » puisque celui-ci est passé d'un peu plus de 850 par an sur les deux années précédant la réforme à 700 en 2023 et 2024.

Suites judiciaires données aux affaires de fraude fiscale (2017-2024)



Source : ministère de la justice, retraitement par la Cour des comptes

Une des raisons de ce paradoxe est probablement celle des moyens de l'autorité judiciaire pour traiter les dossiers, reflet d'une politique pénale générale dans laquelle la lutte contre la fraude fiscale n'est la priorité que de quelques structures spécialisées. Compte tenu des délais d'instruction et de jugement des juridictions pénales, il est cependant prématuré de tirer des conclusions définitives de

l'aménagement du « verrou de Bercy ». Un bilan plus complet des effets de cette réforme devra être mené à bien afin d'identifier précisément les raisons qui ont conduit à ce que la hausse du nombre de dossiers transmis à l'autorité judiciaire s'accompagne d'une réponse pénale moins répressive, à rebours de l'intention du législateur.

**

La répression de la fraude fiscale : priorité à la résolution amiable

Au terme du présent travail de synthèse, qui succède à plusieurs communications de la Cour sur différents aspects de la fraude et du contrôle fiscal, il n'est toujours pas possible, pas plus qu'il ne l'était en 2019 dans la dernière publication de la juridiction sur le sujet, de répondre de manière univoque à la question de l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Au cours des dix dernières années, les échanges d'information et globalement la transparence fiscale ont progressé ; les outils de détection automatique des anomalies déclaratives ont atteint une puissance inédite ; la programmation des contrôles fiscaux a gagné en précision. Mais malgré ces réussites, le rendement global du contrôle fiscal n'a pas progressé et la fraude

effectivement poursuivie n'est pas plus durement sanctionnée, la ligne de partage tracée par le législateur entre irrégularités involontaires commises de bonne foi et agissements intentionnels étant brouillée en pratique.

Comme la Cour l'a déjà exprimé, il est indispensable au regard de ces constats que l'administration fiscale engage plus résolument les travaux d'évaluation de nature à démontrer la pertinence et l'efficacité de ses choix stratégiques. Au-delà de cet impératif de pilotage et d'évaluation, chiffrer l'écart fiscal et sortir du flou quant à la réalité du montant de la fraude commise, détectée et réprimée est aussi une voie de consolidation du débat public sur l'impôt et sa juste répartition entre les contribuables.

Conclusion et recommandations

Ce rapport conclut un cycle de trois années de contrôles de la Cour portant sur la lutte contre la fraude fiscale.

Les quatre recommandations formulées ci-dessous au titre du présent travail de synthèse viennent compléter un total de vingt-cinq recommandations proposées par la Cour dans quatre rapports sur la détection de la fraude fiscale des particuliers⁷, la direction nationale des enquêtes fiscales (Dnef)⁸, les directions départementales des finances publiques dans leur fonction de contrôle⁹, la direction nationale des vérifications internationales (DVNI)¹⁰ dont il constitue la synthèse. Ces recommandations sont rappelées en annexe n° 1 du rapport.

1. Achever l'estimation de l'écart fiscal affectant la TVA et estimer cet écart pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu d'ici 2027 (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

2. Définir une stratégie de programmation en s'appuyant sur une évaluation de la performance du croisement de données en masse (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

3. Déterminer au niveau national les critères permettant de recourir au règlement d'ensemble, en préciser les conditions de mise en œuvre et en assurer un suivi plus étroit (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

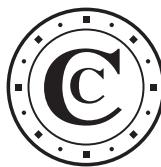
4. Réaliser en 2026 un bilan de la réforme du « verrou de Bercy » portée par la loi du 23 octobre 2018 (*ministre de la justice, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*).

⁷ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, rapport public d'origine citoyenne, novembre 2023.

⁸ Cour des comptes, *La direction nationale des enquêtes fiscales*, observations définitives, novembre 2024.

⁹ Cour des comptes, *Contrôle de la DRFiP de Bourgogne-Franche-Comté et des DDFiP du Doubs et de la Nièvre*, observations définitives, juin 2025.

¹⁰ Cour des comptes, *La direction nationale des vérifications internationales*, observations définitives, décembre 2025.



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *La lutte contre la fraude fiscale* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr