

Plan de lutte NUPES

CONTRE L'ÉVASION FISCALE ET LES FRAUDES

V NOUVELLE
UNION POPULAIRE
ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

Groupe parlementaire
LFI-NUPES

SOCIALISTES
ASSEMBLÉE NATIONALE

écologistes
assemblée nationale


DÉPUTÉ.E.S
DU GROUPE
GDR-Nupes

INTRODUCTION

Le 9 mai dernier, le gouvernement présentait son plan de lutte contre la fraude fiscale, suivi d'annonces sur la fraude sociale et la fraude douanière. Outre le caractère opportuniste de cette annonce dont le principal but reste de parler d'autre chose que de la très impopulaire réforme des retraites, ce plan nous paraît plus que critiquable.

Les constats posés par M. Attal lorsqu'il était ministre des comptes publics, au moment de l'annonce du « plan fraude » et par M. Cazenave qui l'a remplacé depuis, ne correspondent pas à la réalité des phénomènes de la fraude contemporaine. Les mesures proposées par le gouvernement ne sont pas à la hauteur de l'enjeu et son calendrier d'adoption et d'application reste bien flou. De plus, en se focalisant sur la fraude, le gouvernement évite de parler de l'ensemble de l'évasion fiscale et des niches et cadeaux fiscaux qui est un phénomène beaucoup plus large.

Lutter contre la fraude fiscale, c'est punir ceux qui trichent avec les règles actuelles. Lutter contre l'évasion fiscale c'est modifier les règles du jeu pour punir ceux qui les utilisent pour éviter de payer leur juste part d'impôt. Cela nécessite des moyens supplémentaires, des modifications du droit, et une forte volonté politique car les dispositifs permettant l'évasion fiscale sont parfois légaux ou revendiqués comme tels par ceux qui en usent et abusent.

Le gouvernement se targue également d'avoir fait précéder l'annonce de son plan fraude d'une période de consultation. Nous avons participé à ces réunions avec sincérité et nous avons été force de propositions. Pourtant, très peu de nos recommandations ont été retenues.

C'est pourquoi, nous, députés, membres de la NUPES, proposons ici un véritable plan de lutte contre l'évasion fiscale et contre les fraudes traduisant notre capacité à offrir au pays une alternative politique durable en matière de justice fiscale et sociale.

LE PLAN FRAUDE DU GOUVERNEMENT, VOLONTAIREMENT FLOU ET SANS AMBITION :

En présentant les fraudes (fiscale, douanière, aux cotisations sociales, aux prestations sociales), comme un ensemble indistinct, le gouvernement entretient un relativisme aux effets délétères. **Il est nécessaire de hiérarchiser les différents types de fraude en fonction des volumes que représentent chacune d'entre elles et des injustices qui en résultent.**

La fraude aux prestations sociales versées par la CAF représente entre 1 et 3 milliards d'euros par an de dépenses indues pour les finances publiques quand l'évasion fiscale est responsable d'un manque à gagner de 80 à 100 milliards pour les caisses de l'État et la fraude aux cotisations sociales d'une perte de 8 à 11 milliards pour celles de la Sécurité Sociale. La fraude aux prestations sociales est par ailleurs la plus combattue avec environ 50% de son volume qui est détecté et donc récupéré. **Si la lutte contre l'évasion fiscale et contre la fraude aux cotisations sociales étaient aussi efficaces, et si nous contrôlions autant les milliardaires que les bénéficiaires du RSA, nous parviendrions à récupérer entre 30 et 50 milliards d'euros supplémentaires chaque année.**

Les ordres de grandeurs des fraudes et de l'évasion fiscale

Fraude fiscale :

- Selon Solidaires Finances Publiques : 80 à 100 milliards d'euros en 2018.
- Selon la commission d'enquête du Sénat : 35 à 50 milliards en 2020.
- Selon la Cour des comptes : 25 milliards en 2019, uniquement sur la fraude à la TVA.

Fraude aux cotisations sociales :

- Selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale : 8 à 9 milliards en 2019.
- Selon le Haut conseil du financement de la protection sociale : 10 à 11,2 milliards en 2022.

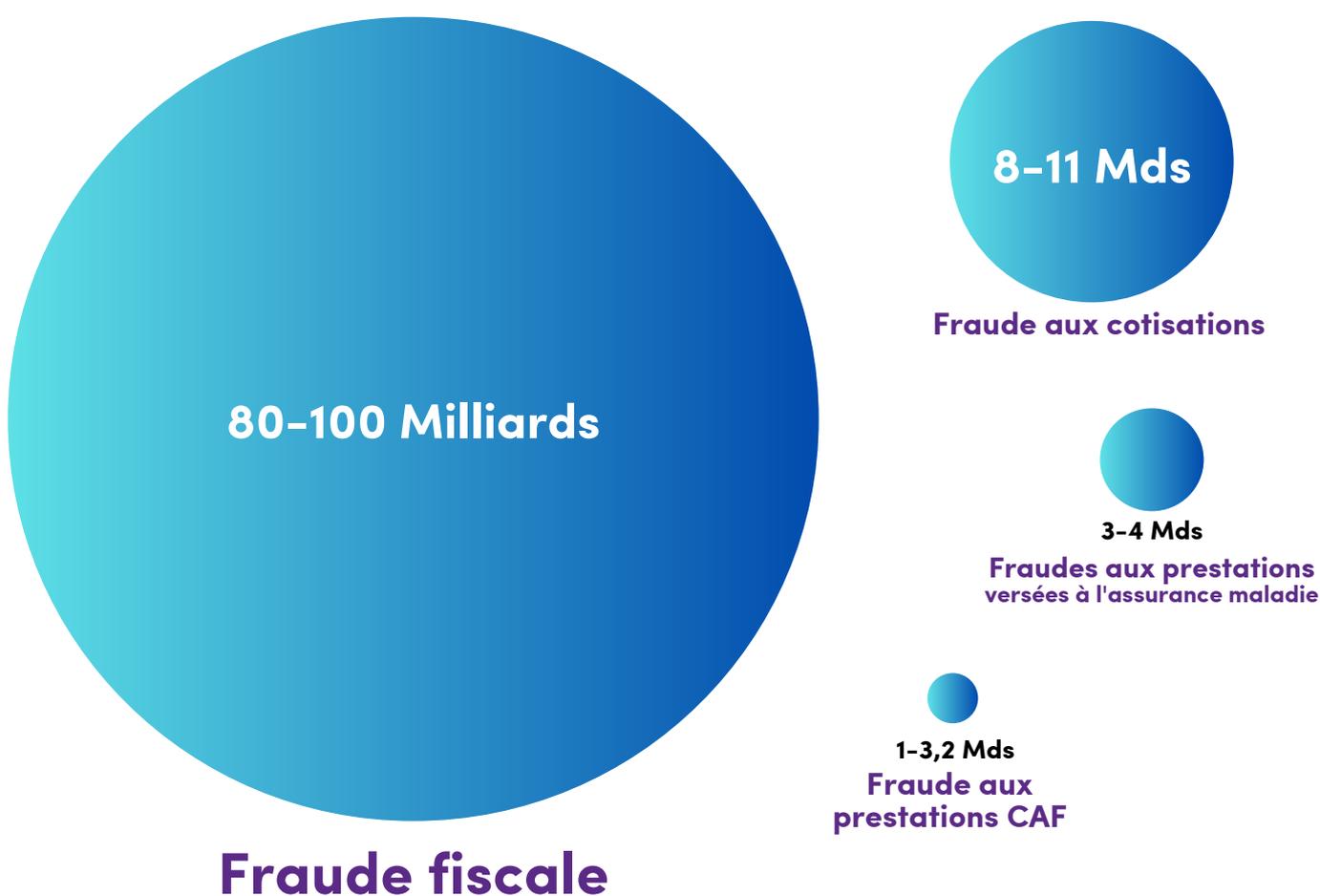
Fraude aux prestations sociales versées par la CAF :

- Selon la CNAF : 1 à 2,3 milliards en 2019.
- Selon la Cour des comptes : 2,5 à 3,2 milliards en 2020.

Fraude et fautes sur prestations versées par l'assurance maladie :

- Selon la Cour des comptes : entre 3 et 4 milliards en 2019.

ESTIMATION DES FRAUDES :



Sources : Solidaires Finances Publiques et DGFIP pour l'évasion fiscale, Haut conseil du financement de la protection sociale et ACOSS pour la fraude aux cotisations, CNAF et Cour des comptes pour la fraude aux prestations.
Voir tableau page 3.

Il est légitime de douter de la sincérité gouvernementale en matière de lutte contre les fraudes et l'évasion fiscale lorsque le gouvernement met tous ces phénomènes sur le même plan. Beaucoup d'annonces restent floues et des pans entiers de l'action publique de lutte contre la fraude ne sont pas traités pour l'instant (formation des agents, dotations matérielles, coopération européenne...). **Le volontarisme affiché ne saurait faire oublier six ans d'inaction d'Emmanuel Macron et de cadeaux fiscaux aux plus riches dans ce domaine.**

D'ailleurs, le remaniement de juillet semble avoir eu raison des timides velléités gouvernementales en matière de lutte contre l'évasion fiscale et M. Cazenave, successeur de M. Attal, ne paraît pas pressé de s'emparer de cette thématique.

Ce gouvernement a démantelé des pans entiers de l'administration fiscale et laissé les évadés fiscaux mener grand train en toute impunité. Les effets d'annonce sur la pénalisation des fraudeurs et les quelques redéploiements de postes vers la lutte contre la fraude ne peuvent faire oublier cette réalité. Au total, la direction générale des Finances publiques va perdre 3 000 emplois d'ici 2027. Surtout, ce plan oublie complètement le problème de l'évasion fiscale, parfois légale mais immorale et inacceptable puisqu'elle permet aux plus riches de payer des impôts dérisoires par rapport à leurs revenus. Il n'évoque même pas les paradis fiscaux au sein même de l'Union européenne, qui permettent pourtant à nos milliardaires de s'affranchir de l'impôt français sans avoir besoin de s'expatrier bien loin.

Un plan ambitieux de lutte contre les fraudes et l'évasion fiscale est pourtant une nécessité absolue. La fraude et l'évasion fiscales appauvrissent l'Etat et les services publics. Elles creusent les déficits et alimentent la spirale de la dette servant ainsi d'alibi aux pires cures d'austérité et régressions sociales. En outre, cela affaiblit le consentement à l'impôt et, donc, mine la cohésion sociale. C'est pourquoi nous proposons d'enfin mettre à l'agenda les mesures fortes et réalistes contenues dans les multiples rapports parlementaires et défendues depuis des années par les associations et les universitaires spécialistes du sujet. Cela permettra de mettre un terme aux scandales de l'évasion fiscale et du travail dissimulé.

PARTIE 1 : NOS CONSTATS

1. FRAUDE ET ÉVASION FISCALE :

UN PHÉNOMÈNE TENTACULAIRE ET MORTIFÈRE :

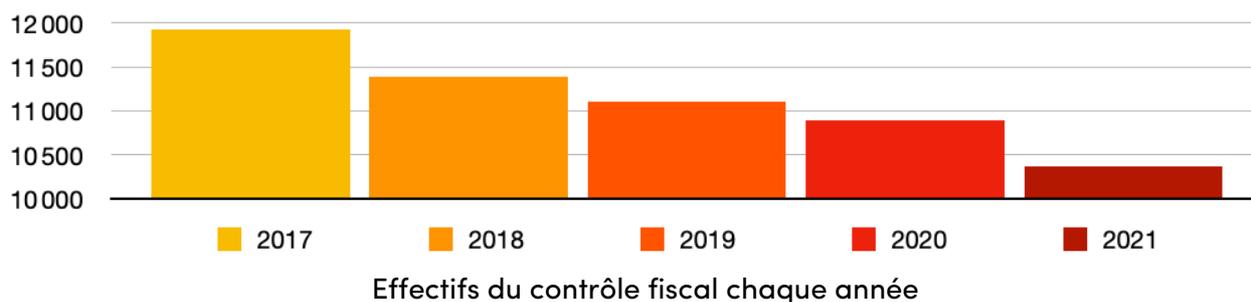
L'évasion fiscale est un phénomène tentaculaire qui englobe la fraude car elle se joue à l'intérieur comme à l'extérieur de la légalité. Pour lutter contre l'évasion fiscale il est donc nécessaire de changer les règles fiscales à tous les niveaux afin d'atteindre un optimum de justice où chacun paie selon ses moyens. Or, la réalité est tout autre aujourd'hui. Comme l'a montré l'Institut des Politiques Publiques (IPP) dans une note parue le 6 juin dernier, en 2016, les 0,0001% des ménages les plus riches du pays (soit 370 ménages) payent moins de 2% d'impôt sur le revenu (IRPP) en organisant leur non-imposabilité par des mécanismes que l'on peut combattre si l'on s'en donne les moyens. Cette situation fait dire à l'économiste Gabriel Zucman que la France est devenue « un paradis fiscal pour les milliardaires ». Ce chiffre de 2% est probablement encore plus faible aujourd'hui puisque depuis, Emmanuel Macron a encore réduit l'impôt sur le revenu et instauré la « flat-tax ».

Nous l'avons vu, les montants évadés sont colossaux, le chiffre le plus probable estimant ces sommes à 80 à 100 milliards (voir encadré page 2). La difficulté du chiffrage est d'ailleurs à souligner. L'évasion fiscale reste un phénomène mal documenté et mesuré alors que ses conséquences sont extrêmement néfastes en termes de justice fiscale et de cohésion sociale.

L'ACTION PUBLIQUE N'EST PAS À LA HAUTEUR :

Aujourd'hui, la France n'est tout simplement pas à la hauteur en termes de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. La Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP), qui assure l'essentiel du contrôle fiscal, est l'administration qui a le plus perdu d'effectifs sur les 30 dernières années : 7 fois plus que dans le reste de la fonction publique. Les suppressions de postes ont continué entre 2017 et 2022, avec, par exemple, 1 600 postes en moins dans le contrôle fiscal entre ces deux dates selon la DGFIP elle-même. Depuis 2010, on compte 4 000 agents en moins dans le contrôle fiscal. Les autres services et institutions qui participent à la lutte contre la fraude fiscale souffrent également d'un manque de moyens humains et matériels. La lutte contre l'évasion fiscale est pourtant « rentable ». Un agent fait rentrer en moyenne 1,5 million d'euros par an dans les caisses de l'Etat, toujours selon la DGFIP.

Ainsi, chaque euro dépensé dans le contrôle fiscal rapporte 21€ aux caisses de l'Etat. L'austérité est absurde dans ce domaine.



Source : réponses au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale « Lutte contre l'évasion fiscale ».

Pour justifier ces baisses d'effectifs, le gouvernement se cache, entre autres, derrière les nouvelles technologies comme l'Intelligence Artificielle et le DataMining. Mais la **machine ne peut remplacer l'humain** et les expérimentations de l'IA ont donné des résultats médiocres, laissant penser que la généralisation de son usage ne palliera jamais le manque de moyens humains. Ainsi, l'intelligence artificielle a été utilisée dans 52% des contrôles en entreprises en 2022, mais ceux-ci n'ont abouti qu'à 13,6% des recettes – soit 2 milliards d'euros. S'il est tout à fait légitime de développer cet outil pour qu'il soit à l'avenir un atout pour les agents du contrôle fiscal, il est aberrant de s'en servir comme prétexte à des suppressions de postes. De plus, **les agents du contrôle fiscal se retrouvent souvent démunis face à des fraudeurs fiscaux qui bénéficient d'experts très compétents** : avocats fiscalistes, cabinets de conseils, analystes, intermédiaires en tous genres...

MACRON AGGRAVE LA SITUATION AU NIVEAU NATIONAL :

Sous couvert « d'optimisation fiscale » soi-disant légale, les milliardaires et les multinationales adeptes de l'évasion fiscale commettent souvent des « abus de droit » : ils détournent l'usage d'un texte juridique pour diminuer leur impôt dans un sens contraire à l'esprit originel du texte. En théorie, toute action dont l'unique but est de payer moins d'impôt est illégale. Mais dans la pratique les évadés fiscaux vont toujours trouver un prétexte non fiscal pour justifier leurs montages financiers et il est difficile pour les enquêteurs et les magistrats de prouver la volonté de contourner le droit. Il suffit, par exemple, à une multinationale de transférer ses brevets dans un paradis fiscal pour délocaliser artificiellement ses bénéfices. Les clauses de substance économique et les textes définissant l'abus de droit doivent être de nouveau modernisés et renforcés pour correspondre aux pratiques de l'évasion fiscale contemporaine et permettre de la sanctionner plus efficacement.

Depuis 6 ans et l'élection d'Emmanuel Macron, les actes d'indulgence envers les fraudeurs fiscaux se sont multipliés. La loi ESSOC de 2018 a introduit le droit à l'erreur : si ce droit peut se justifier pour les contribuables de bonne foi, il est utilisé massivement par les délinquants en col blanc afin d'échapper à la justice. Le Gouvernement souhaite le rendre automatique, permettant ainsi aux fraudeurs de se soustraire encore plus facilement aux poursuites pénales. Les agents du contrôle fiscal souffrent de cette innovation juridique et ont le sentiment que leur métier perd de son sens.

Si l'aménagement du « verrou de Bercy » - qui laissait au ministère des finances le monopole des poursuites en matière fiscale - permet théoriquement à la justice de jouer pleinement son rôle, **le développement de la justice négociée avec la multiplication des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) et surtout des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) offre toujours aux gros fraudeurs la possibilité d'échapper à une condamnation judiciaire.**

Cette sous-justice participe ainsi à l'affaiblissement du consentement à l'impôt en illustrant, aux yeux de nos concitoyennes et concitoyens, l'existence d'une justice à 2 vitesses : forte avec les faibles et faible avec les forts qui peuvent négocier leur amende pour éviter toute condamnation.

... ET EUROPÉEN :

Au niveau de l'Union européenne, le tableau n'est guère plus enviable. Des paradis fiscaux comme l'Irlande ou le Luxembourg au sein même de notre union continuent de piller les recettes fiscales de leurs voisins. Les autres Etats subissent cela sans pouvoir ne rien y faire : l'unanimité en matière fiscale donne un pouvoir de blocage à n'importe quel État !

Les « listes noires » censées répertorier les territoires non-coopératifs sont également lacunaires. **La liste française se résume à 14 territoires comme le Vanuatu ou les Palaos mais ne contient aucun paradis fiscal européen.** La liste européenne, elle, ne comporte que 16 noms, oubliant également les pires paradis fiscaux. Et lorsque certaines avancées semblent sur le point d'être votées, la France est là pour les combattre : ce fut le cas par exemple en 2021 sur la directive concernant la transparence fiscale des multinationales où Emmanuel Macron a littéralement transmis, pour faire office de position de la France, le document rédigé par le Medef pour amoindrir la portée de la transparence, comme l'ont montré les journalistes du Monde et de Contexte. Les citoyens européens supportent de moins en moins ce pillage.

L'ÉVASION FISCALE N'EST PAS UNE FATALITÉ :

Le gouvernement français affirme désormais souhaiter s'emparer de la question de la fraude fiscale. Cependant, il y a quelques mois de cela, lors de l'examen en commission du budget pour 2023, pas une seule proposition contenue dans le rapport spécial consacré à la lutte contre l'évasion fiscale n'a trouvé grâce aux yeux de ce même gouvernement et des groupes parlementaires de la majorité. Le plan fraude présenté par M. Attal et repris par son successeur M. Cazenave, poursuit dans cette même voie et ignore l'essentiel des propositions issues des rapports parlementaires et celles des associations spécialisées sur le sujet. Une véritable expertise s'est développée ces dernières années dans les milieux universitaires, associatifs et dans les partis politiques. Cette expertise ne demande plus qu'à être utilisée et les mesures préconisées appliquées. **En ignorant cette réalité le plan fraude du gouvernement risque fort de n'être qu'un coup d'épée dans l'eau. Nos propositions cherchent, au contraire, à s'appuyer sur les constats et les solutions portés par les spécialistes du sujet.**



2. FRAUDE SOCIALE :

Souvent dévoyée dans le débat public, la dénomination de « fraude sociale » recouvre en réalité deux phénomènes distincts :

- **La fraude aux cotisations sociales** venant d'employeurs peu scrupuleux : elle prend principalement la forme du travail et de l'activité non déclarés. Elle **représente un manque à gagner d'environ 10 milliards d'euros pour les comptes de la sécurité sociale**. Comme pour la fraude fiscale, un chiffrage annuel et rigoureux du phénomène doit nous permettre de mieux l'appréhender et donc de mieux la combattre.
- La fraude aux prestations sociales, qui recouvre elle-même à la fois les prestations d'assurance sociale (assurance maladie, droits au chômage, allocations familiales...), les retraites et les prestations de solidarité nationale (RSA, AAH, minimum vieillesse...) est comprise entre 6 et 8 milliards en 2023 selon la Cour des comptes. C'est moins que la fraude aux cotisations sociales. **Surtout une grande partie de cette fraude ne vient pas des bénéficiaires mais des prestataires**. Par exemple, 75% de la fraude à l'assurance maladie vient de professionnels de santé qui surfacturent des actes, voire facturent des actes jamais effectués. Ainsi, **la fraude aux prestations sociales versées par la CAF est estimée entre 1 et 3 milliards d'euros, loin derrière la fraude aux cotisations sociales**.

Dans de nombreux cas, les manquements en question ne revêtent même pas de caractère intentionnel, puisqu'une simple erreur de déclaration est assimilée à de la fraude et souvent sanctionnée, lorsqu'elle est opérée par des bénéficiaires de minimas sociaux. Le débat public nauséabond sur « l'assistanat » qui « creuserait le trou de la Sécu » ne trouve donc sa source dans aucune réalité empirique. Il ne prospère qu'à travers un imaginaire entretenu par ceux, du gouvernement au RN, qui mettent sur le même plan fraude fiscale et « fraude sociale », et réduisent cette dernière au phénomène marginal de « fraude » aux prestations sociales versées par la CAF.

Au regard des montants en question, la lutte contre la « fraude sociale » mise en avant par le gouvernement, devrait donc essentiellement cibler la non-déclaration de travail salarié et la dissimulation d'activité. Cela implique de faire des contrôles dans les entreprises. Or, le nombre d'inspecteurs et de contrôleurs du travail stagne à un niveau très faible depuis plus de 10 ans. Il y avait 1 952 agents de contrôle en 2021, soit 240 de moins qu'en 2009 alors que la population active, le nombre d'entreprises et le nombre de salariés ne cessent de progresser dans le pays. Le nombre d'interventions stagne logiquement à 300 000 par an.

De plus, une large part de la sous-déclaration (ou de la non-déclaration) est le fait de travailleurs indépendants (microentreprises) qui ne déclarent pas tout ou partie de leur activité. **Ainsi, le phénomène d'uberisation, avec la multiplication de microentreprises formelles mais dont l'unique travailleur est bel et bien dans un rapport de subordination avec un donneur d'ordre, favorise la sous-déclaration de l'activité et entraîne donc des pertes pour les finances de la sécurité sociale.** La mise en place de la déclaration à la source par les plateformes est un pas dans la bonne direction mais il arrive bien tard après que la France a pesé de tout son poids pour empêcher son adoption au niveau européen. Il faudra rester vigilant sur l'application de cette mesure et évaluer si elle participe effectivement à enrayer le processus d'uberisation des métiers.

Enfin, le détachement transnational de salariés favorise la sous-déclaration en permettant, par exemple, à une entreprise d'embaucher des salariés français sous droit étranger via une filiale pour payer les cotisations sociales dans le pays de domiciliation de la filiale.

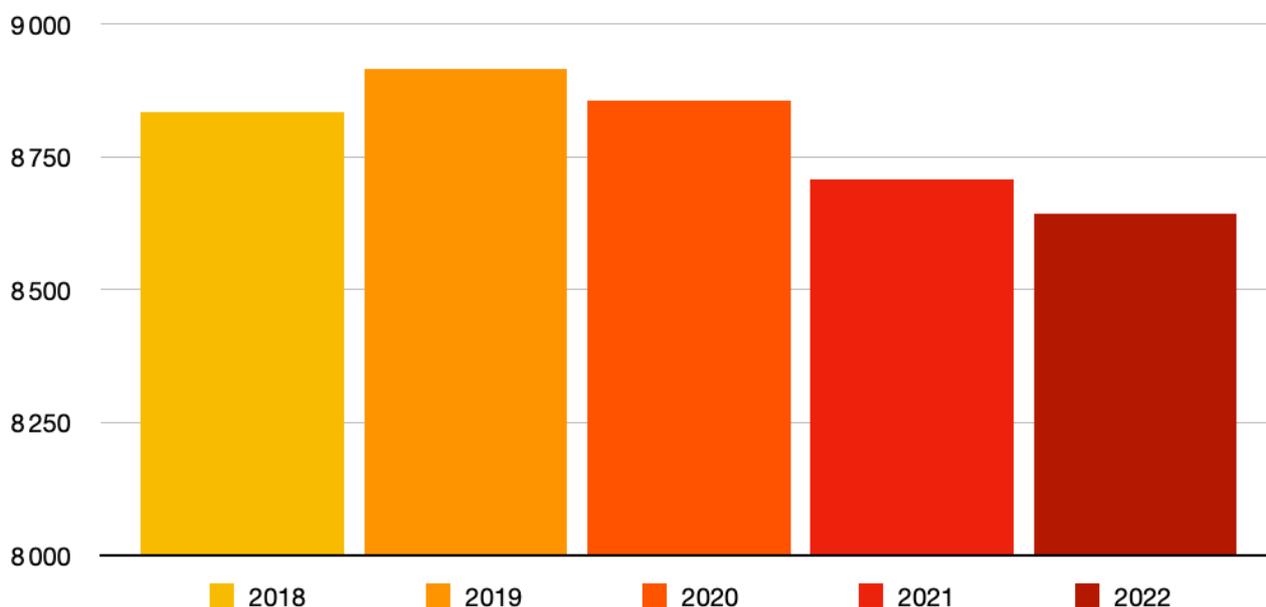


3. FRAUDE DOUANIÈRE :

La fraude douanière explose comme on peut le voir dans les chiffres des saisies aux frontières en constante augmentation publiés par Bercy. Face à cette réalité, l'Etat ne se donne pas vraiment les bonnes armes avec des moyens humains et matériels qui restent insuffisants.

Le Brexit, par exemple, n'a pas donné lieu à des recrutements alors que cela implique une nouvelle frontière à contrôler. Le développement du commerce international via internet a lui aussi fait augmenter les besoins sans qu'aucun poste ne soit créé. Pire, **les douanes ont perdu 6 000 postes depuis 1993 à cause de la logique du libre-échange.** L'ouverture des frontières n'aurait pas dû se traduire par une disparition des contrôles car avec la mondialisation, il y a aussi eu mondialisation de la fraude. Par exemple, en Allemagne, avec l'ouverture des frontières européennes et la mondialisation, les effectifs de contrôle ont doublé.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AFFECTÉS AUX CONTRÔLES DOUANIERS :



Sources : Rapports annuels de performance de la mission « Gestion des finances publiques » de 2018 à 2022.

La pandémie de COVID-19 a également montré l'importance du contrôle des flux de marchandises lors de crises sur les approvisionnements. Cet épisode aurait dû mener à un renforcement des capacités douanières du pays. Pourtant les suppressions de postes ont continué avec une perte de plus de 270 agents pour les douanes depuis 2019.

LES CONSÉQUENCES DU SOUS-EFFECTIF :

- Seul 1 conteneur sur 1000 qui rentrent ou sortent de France, par voie maritime, est contrôlé.
- Certaines missions comme la lutte contre les trafics d'espèces sauvages/protégées sont délaissées.
- Les missions sont trop nombreuses, les agents n'ont pas le temps d'assimiler les évolutions du droit dans tous les domaines.
- Les fraudes à la TVA explosent. Les contrôles sont tellement peu nombreux que les entreprises sont gagnantes à ne pas déclarer et à provisionner de quoi payer l'amende dans les rares cas où elle se font prendre.
- Les réseaux de fraude et de trafic de drogues saturent les services. Ils assument de perdre volontairement quelques cargaisons pour détourner l'attention des douaniers. Cela reste rentable car le sous-effectif est tel que les agents sont accaparés par ces quelques saisies et laissent passer tout le reste.
- Les enquêteurs du Service d'Enquêtes Judiciaires des Finances (SEJF), s'inquiètent de perdre la course aux armements face à des fraudes toujours plus sophistiquées.
- Le transfert de mission de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) vers la DGFIP se passe très mal. La DGFIP n'a ni les moyens, ni les effectifs pour s'occuper des taxes aux frontières. Elle manque aussi de compétences dans ce domaine.

Sous prétexte de recentrer les douanes sur leur cœur de métier, **le gouvernement cherche à redéployer des effectifs vers la mission de gardes-frontières et le contrôle des personnes.** Pourtant les douanes n'ont pas à se substituer à la police aux frontières (PAF). La douane a une vocation beaucoup plus large que le contrôle des personnes. Elle est une entité à part entière du contrôle fiscal, notamment avec la récolte et le contrôle de la TVA sur les importations (récolte) et sur les exportations (contrôle que les remises de TVA sont bien justifiées). Elle est également la police des marchandises, une institution de protection des consommateurs et des espèces protégées. Les discours sur le recentrage sont en réalité destinés à compresser toujours plus les effectifs et finissent par rendre inopérant un service public qui fonctionnait plutôt bien.

Enfin, l'article 15 de la loi ESSOC (loi confiance) permet à un redevable d'un droit ou d'une taxe recouvrée par l'administration des douanes de rectifier ses erreurs sans sanction. Or, avant l'adoption de cette loi, en cas de bonne foi, l'administration pouvait déjà accorder un passere-outre, c'est-à-dire une pénalité égale à zéro euro, ce qui arrivait dans 20 % des cas. Le droit à l'erreur était donc de fait déjà pratiqué quand les administrations estimaient que le contrevenant était de bonne foi. La loi ESSOC n'apporte donc pas de nouvelle possibilité à l'administration mais rend plus difficilement applicables des sanctions jugées légitimes par cette dernière. Là encore, **l'indulgence du gouvernement va vers les fraudeurs tandis que le travail de l'administration et des fonctionnaires dévoués à leur mission est rendu de plus en plus difficile.**

Une douane forte et efficace est une condition de la souveraineté du pays. Dans un monde incertain et confronté à de multiples crises (économiques, géopolitiques, sanitaires, climatiques...) les douaniers participent à la régulation des approvisionnements et à la protection de biens communs essentiels comme notre espace maritime ou les espèces protégées. Il est donc urgent de réarmer humainement et matériellement cette administration afin qu'elle puisse assumer ses multiples missions au service de l'intérêt général.





PARTIE 2 : NOS PROPOSITIONS

1. FRAUDE ET ÉVASION FISCALE :

POUR CHIFFRER ET MIEUX CONNAÎTRE L'ÉVASION FISCALE :

1. Généraliser le programme de contrôle fiscal randomisé (aléatoire) par la DGFIP.

La France est un des rares pays de l'OCDE (avec l'Allemagne) à ne pas disposer de ce genre de programme. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni en ont un. Ce programme sert à quantifier la fraude fiscale impôt par impôt. Il est donc complémentaire des contrôles ciblés déjà en place. Le syndicat Solidaires Finances Publiques estime que le manque à gagner pour l'Etat, dû à l'évasion fiscale, représente entre 80 et 100 milliards d'euros. Disposer de cet ordre de grandeur est intéressant mais son imprécision reste trop importante. Ce n'est pas satisfaisant. Le contrôle aléatoire permettrait également aux agents du contrôle fiscal de se familiariser avec les nouvelles techniques d'évitement de l'impôt utilisées par les fraudeurs.

2. Donner au Conseil des Prélèvements obligatoires (CPO) la mission de proposer tous les ans une évaluation de la fraude et de l'écart fiscal, impôt par impôt, grâce aux contrôles randomisés. Cette évaluation doit être intégrée au Projet de Loi de Finances et permettre d'éclairer le débat budgétaire à l'Assemblée Nationale.

La France est un des rares pays de l'OCDE à ne pas publier régulièrement une estimation globale et impôt par impôt du montant de la fraude. Cela permettrait de nourrir le débat public sur les moyens alloués à la lutte contre l'évasion fiscale. Ceux-ci doivent d'ailleurs faire l'objet d'un budget propre afin que l'Assemblée Nationale puisse contrôler que le gouvernement met bien les moyens nécessaires en la matière.





POUR NEUTRALISER LES MÉCANISMES DE L'ÉVASION FISCALE :

- 3.** Instaurer des mesures permettant de taxer les particuliers partant dans des pays à fiscalité privilégiés à des fins d'évasion fiscale.

- 4.** Supprimer les niches fiscales injustes et inefficaces qui permettent aujourd'hui aux plus riches de pratiquer l'évasion fiscale à grande échelle dans l'opacité la plus totale.

En effet, on compte au moins 465 niches fiscales qui coûtent un minimum de 94,2 milliards d'euros par an. 15 d'entre elles concentrent 53 milliards d'euros de manque à gagner. Sur les 82 niches fiscales créées depuis 2018, 44 ne sont pas bornées dans le temps, en contravention de la loi de programmation des finances publiques de 2018. Seules trois niches ont été évaluées depuis 2020 alors que le programme du gouvernement en prévoyait 70.

- 5.** Imputer les revenus d'une holding à son propriétaire réel pour pouvoir soumettre ces revenus à l'IRPP.

Cette imputation doit permettre de soumettre les revenus des grandes fortunes à l'impôt sur le revenu. D'autres pays pratiquent déjà cette imputation, comme les Etats-Unis d'Amérique. Avec ce mécanisme, on retire aux milliardaires un moyen simple d'échapper à l'impôt.

- 6.** Instaurer un impôt universel sur les sociétés transnationales qui échappent au fisc, afin que les entreprises paient l'impôt sur les sociétés correspondant à leur activité en France, quelle que soit la localisation de leur siège et de ses filiales.

Pour ce faire, l'administration fiscale pourrait calculer la différence entre l'impôt que devrait une entreprise si tous ses bénéfices mondiaux avaient été taxés à 25 % et les impôts effectivement payés par l'entreprise. La différence s'appelle le « déficit fiscal ». La France pourrait ainsi récupérer la part de ce « déficit fiscal » qui lui revient à partir de la part d'activité économique réelle réalisée en France : ainsi, si l'entreprise effectue 10 % de ses ventes en France, la France en récupérera 10 %, que son siège et/ou ses filiales soient localisées en Irlande, au Luxembourg ou aux Seychelles.

- 
- 7.** Établir une liste véritablement exhaustive et crédible des paradis fiscaux, choisis selon des critères d'équité fiscale (taux d'imposition effectif minimum et critère de substance économique) et de lutte contre le blanchiment (transparence sur les bénéficiaires effectifs des entreprises).

Il suffit pour cela de modifier l'article 238-0 A du code général des impôts. Les paradis fiscaux européens ne doivent pas être oubliés : alors qu'ils font perdre des milliards d'euros chaque année à la France, ils ne sont jamais listés et ce uniquement pour des raisons diplomatiques. Cela doit cesser : n'hésitons pas à pointer du doigt nos voisins tant que ces derniers poursuivront ces pratiques fiscales agressives.

- 8.** Mettre fin à la concurrence fiscale agressive au niveau européen

Il faut lister et sanctionner les pires paradis fiscaux européens. La plupart des Etats européens possèdent certains mécanismes mis en place pour attirer des contribuables européens les plus fortunés. C'est le cas par exemple de pays attirant les « digital nomades » ou encore les retraités fortunés, en leur promettant des exonérations d'impôts (Portugal, Grèce, Croatie, Malte, Italie et Chypre) Depuis 2017, Emmanuel Macron s'est lui aussi lancé dans cette compétition fiscale avec nos voisins, justifiant ses cadeaux aux riches et aux entreprises comme des mesures d'attractivité pour la France. Il faut mettre fin à cette compétition fiscale nuisible aux finances publiques, mais aussi à la cohésion européenne et au consentement à l'impôt des citoyens, en rendant ces pratiques illégales au niveau européen.

- 9.** Mettre fin à l'unanimité pour les décisions fiscales au niveau de l'Union européenne



POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET FISCALE :

- 10. Instaurer un véritable dispositif de reporting pays par pays** de manière à contraindre les multinationales à publier les informations clés sur les impôts qu'elles payent et leurs activités (chiffre d'affaires, bénéfices, nombre d'employés...), pour chaque pays dans lequel elles opèrent.

Contrairement au dispositif actuellement en vigueur, qui prévoit une simple transmission confidentielle d'information à l'administration fiscale, le caractère public prend ainsi un rôle dissuasif complémentaire pour les entreprises (name and shame). Un tel dispositif avait d'ailleurs déjà été adopté à l'Assemblée nationale en juillet 2015, avant d'être rejeté en seconde délibération. La Directive européenne sur le sujet ne prévoit pas la publication de ces informations pour l'ensemble des pays. La France doit donc aller plus loin que ce prévoit la Directive européenne et exiger que les entreprises présentes nationalement publient ces informations pour l'ensemble des pays dans lesquels elles ont une activité.

- 11. Réclamer la publicité des débats du groupe « code de conduite »** au niveau européen.

Ce groupe, qui débat notamment des pays à ajouter sur la liste européenne des paradis fiscaux, a un fonctionnement complètement opaque, avec des débats non filmés ni retranscrits. Une telle opacité est intolérable pour nos concitoyens. Nous devons connaître les véritables raisons derrière les choix fiscaux européens.

- 12. Réguler drastiquement l'usage des crypto-actifs** au niveau européen

Ces actifs sont parfois utilisées comme un moyen de contourner les règles de transparence et donc l'impôt. Des régulations viennent enfin d'être votées au niveau européen, mais elles restent largement insuffisantes. Nous devons davantage réguler leur utilisation, mais surtout améliorer la transparence afin de pouvoir taxer le capital possédé en crypto-actifs ainsi que les plus-values réalisées de façon efficace.

- 13. Instaurer un cadastre financier national** et pousser pour une extension au niveau européen et mondial, sur le modèle du cadastre immobilier, permettant à l'État de disposer d'une traçabilité, de réglementer la finance, de calculer correctement l'impôt.



POUR DES MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS À LA HAUTEUR DE L'ENJEU :

La DGFIP est l'administration qui a le plus perdu de postes depuis 20 ans. Sept fois plus de suppressions de postes que dans le reste de la fonction publique. Le Parquet National Financier (PNF) n'a toujours pas atteint le nombre de postes prévus à sa création. Dans le même temps, les résultats du contrôle fiscal se sont effondrés. Il nous semble donc indispensable d'opérer un certain nombre de recrutements. Nous proposons donc de :

14. Instaurer un audit régulier des besoins des polices fiscales

15. Doubler les effectifs du Service d'enquêtes judiciaires des finances (SEJF)

16. Mettre en place des brigades décentralisées en région

Si le gouvernement semble favorable au doublement des effectifs du SEJF, il ne dit rien sur la mise en place de brigades décentralisées permettant de mieux traiter la fraude fiscale en région.

17. Doubler le nombre de magistrats du Parquet national financier (PNF) dédiés à la délinquance financière et économique et augmenter de moitié les effectifs des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS).

18. Créer 4 000 postes à la DGFIP au cours du quinquennat pour revenir aux effectifs de 2010 et ainsi rendre le contrôle fiscal efficace.

- 
- 19. Créer un service d'expertise dédié à l'étude des schémas de fraude et d'optimisation agressive** au sein de la DGFIP qui alimenterait les paramètres des nouvelles technologies afin d'améliorer l'efficacité d'outils tels que l'IA et le datamining. Ce service permettrait également aux agents de rester à la pointe de la connaissance concernant les dernières techniques de fraude.

Sans expertise humaine, le développement des nouvelles technologies telles que le Datamining et le recours à l'intelligence artificielles (IA) est inefficace.

- 20. Renforcer l'attractivité des métiers pour les agents du contrôle et de la répression fiscale.**

Face aux exceptionnels moyens des fraudeurs, l'expertise humaine des agents du contrôle fiscale doit être renforcée. Cela passe par une amélioration de la formation initiale et continue mais aussi par des dispositifs permettant d'attirer les meilleurs experts. Nous proposons donc de rendre les métiers plus attractifs d'élever l'attractivité du métier grâce à la hausse du point d'indice et la définition d'une nouvelle grille de rémunération. Il faut également mettre fin au turn over incessant en titularisant les contractuels afin de garder les compétences.

- 21. Créer une base de données** commune aux différents services de lutte contre les fraudes : SEJF, Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), Tracfin, DGFIP, Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), etc.





POUR UNE RÉELLE RÉPRESSION ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DE L'ÉVASION FISCALE :

- 22. Permettre aux associations de se constituer partie civile dans les affaires de lutte contre la fraude fiscale**
- 23. Permettre aux parlementaires d'être habilités à pouvoir exercer un **pouvoir de contrôle sur place et sur pièces** sur n'importe quelle entreprise dans le cadre des commissions d'enquêtes parlementaires et des missions d'information.**
- 24. Renforcer la protection des lanceurs d'alerte et des aviseurs fiscaux** en pérennisant leurs moyens juridiques, financiers et humains.
- 25. Supprimer réellement le verrou de Bercy.**
- 26. Supprimer la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)** qui permet aujourd'hui aux coupables de fraude fiscale d'éviter la sanction pénale et de négocier leur amende.
- 27. Encadrer et renforcer l'information sur la procédure des règlements d'ensemble** en fixant un cadre légal à la pratique, et en informant les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant des modérations de droits et de pénalités consenties par chaque règlement d'ensemble réalisé par l'administration fiscale.

Une Directive sera présentée par la Commission européenne dans les prochains mois sur le sujet. La France doit jouer un rôle moteur pour améliorer et faire adopter cette Directive au niveau européen. Il convient également de renforcer la procédure pénale en élargissant les sanctions prévues pour les intermédiaires complices de fraude fiscale, comme les cabinets d'avocats fiscalistes, en renforçant leurs obligations de déclaration des schémas d'optimisation fiscale qu'ils élaborent et en créant un délit d'incitation à la fraude fiscale, comme l'a porté à plusieurs reprises la députée PS-NUPES Christine Pires Beaune. L'obligation de déclaration des comptes tenus à l'étranger doit être élargie aux personnes morales.



DES MESURES COMPLÉMENTAIRES DOIVENT PERMETTRE DE DISSUADER LES INTERMÉDIAIRES DE SE RENDRE COUPABLE DE COMPLICITÉ D'ÉVASION FISCALE. IL FAUT DONC :

- 28.** Élargir les sanctions prévues pour les intermédiaires qui organisent et facilitent l'évasion et la fraude fiscale.
- 29.** Abroger l'extension du secret professionnel des avocats au conseil.
- 30.** Interdire le cumul des activités de conseil (en particulier de conseil en fiscalité), et d'audit et de validation des comptes, par les cabinets de conseil, d'expertise comptable et de fiscalité.
- 31.** Revoir le cadre légal des assujettis à la déclaration de soupçons de fraude fiscale avec, par exemple, l'obligation de signalement pour les avocats et les notaires lorsqu'ils ne connaissent pas leur client.
- 32.** Mettre en place de critères d'exclusion des marchés publics pour les entreprises non coopératives en matière fiscale.

Cette réforme permettrait de sanctionner les entreprises qui fraudent et de dissuader aux montages permettant d'échapper à l'impôt.

- 33.** Renforcer les possibilités de sanctionner les « abus de droit ». Toute action à visée principalement fiscale doit être rendue illégale.

Cette mesure doit permettre à l'administration fiscale de sanctionner efficacement « l'optimisation fiscale ». En effet, il est actuellement très compliqué pour l'administration fiscale de caractériser de tels abus de droit même lorsque ceux-ci sautent aux yeux : c'est ce qui explique que seulement 15 % à 20 % des contribuables français cités dans les Panama Papers ont subi un redressement fiscal, d'après la direction générale des finances publiques (DGFIP), alors même que tous avaient clairement joué avec les règles fiscales dans le but d'échapper à l'impôt.

2. FRAUDE AUX COTISATIONS SOCIALES :

- 34.** Mettre en place un chiffrage annuel de la fraude aux cotisations sociales sur le même modèle que celui réclamé pour l'évasion fiscale.

Là encore l'objectif est de mieux connaître l'ampleur du phénomène afin de mettre en place les bons outils de lutte contre la fraude aux cotisations sociales.

- 35.** Embaucher des inspecteurs du travail pour mieux lutter contre le travail dissimulé et donc contre la fraude aux cotisations sociales.

Des contrôles réguliers permis par ces moyens humains supplémentaires sont la seule manière de dissuader durablement les patrons voyous qui exploitent le travail dissimulé.

- 36.** Lutter contre l'uberisation en instituant une présomption de salariat.

Le 2 février dernier, le Parlement européen a approuvé la directive « sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes ». Celle-ci crée une présomption de salariat et liste cinq critères qui permettent de justifier du statut de salarié, charge à l'employeur de prouver qu'un travailleur ne remplit pas ces critères pour pouvoir le traiter en indépendant. Cette directive doit beaucoup au travail de la députée européenne LFI-NUPES Leïla Chaïbi qui œuvre depuis de longues années pour mettre fin à l'usage frauduleux du statut d'indépendant. Cependant, le combat est loin d'être terminé. Les gouvernements des pays membres n'ont pas encore arrêté leur position et les lobbys continuent à agir en sous-main pour vider cette directive de sa substance.

- 37.** Abroger la directive « travailleurs détachés » au niveau européen permettrait de mettre fin aux abus.

Un travailleur ou une travailleuse qui travaille en France doit payer ses cotisations sociales en France, et son employeur également.

3. FRAUDE DOUANIÈRE :

- 38.** Lancer un plan de recrutement de 17 000 douaniers d'ici 2027. L'objectif doit être d'arriver au même nombre de douaniers par habitant que l'Allemagne.

Alors que la France a 3,9 fois plus de kilomètres de frontières que l'Allemagne, et 29 fois plus de surface terrestre et maritime, elle a 17 000 douaniers, contre 48 000 douaniers allemands, soit 2,3 fois moins de douaniers par habitant

- 39.** Refuser la création d'une réserve opérationnelle avec des agents mal formés, peu efficaces voire dangereux sur le terrain. Il faut notamment ne pas permettre le port d'armes pour les douaniers réservistes, ou a minima le limiter aux réservistes déjà habilités et habitués au port d'arme.

DES EFFECTIFS SUPPLÉMENTAIRES, MAIS POUR QUOI FAIRE ?

- Renforcer les équipes du service « Paris-spécial » grâce au plan de recrutement et les concentrer uniquement sur les surcroits d'activités (événements internationaux, sportifs, culturels, catastrophes naturelles, crises sanitaires...).
- Renforcer la présence des douanes dans les territoires d'outre-mer.
- Quadriller l'ensemble du territoire maritime français.
- Rétablir une présence douanière dans chaque bassin d'emploi afin d'offrir un guichet unique pour chaque entreprise qui dédouane des marchandises.
- Rétablir une présence douanière dans chaque département afin d'assurer un maillage territorial complet.

- 40.** Auditer les moyens des services d'enquêtes afin de leur fournir les ressources humaines et matérielles dont ils ont réellement besoin.

- 41.** Revenir sur le transfert de missions de la direction des douanes à la direction des finances publiques.



On observe un processus d'évaporation de l'ordre de 40 à 50% sur les taxes précédemment gérées par la douane (notamment les taxes sur l'énergie) depuis le début du transfert des missions fiscales. Bien que masqué par des hausses de taux, le manque à gagner s'élève à 5 milliards d'euros par an selon le syndicat Solidaires Douanes. L'auto-déclaration par les entreprises entraîne la multiplication des erreurs comme des cas de fraude avérée. La DGFIP n'a pas les moyens du contrôle. Les personnels ne sont pas formés, les applications informatiques ne sont pas prêtes. C'est également dommageable pour les entreprises qui n'ont pas la visibilité juridique à long terme. Au final, on observe une différenciation croissante entre les grandes entreprises et les petites en fonction des moyens dont elles disposent pour être juridiquement accompagnées.

42. Réaffirmer le rôle de la douane comme « Police des marchandises » et réserver le contrôle des flux de personnes à la Police aux frontières (PAF).

43. Lancer un plan décennal de formation et d'investissement afin que la DGDDI soit en mesure de créer et piloter les logiciels qu'elle utilise en interne.

Les douaniers utilisent de nombreux logiciels qui ne sont pas développés en interne. Au final ils se retrouvent avec des applications qui ne sont pas toujours compatibles entre elles ce qui oblige à un long travail de saisie dans chaque application. C'est chronophage et usant pour les agents et cela rend leur travail moins efficace. De plus, l'utilisation de logiciels développés par des entreprises privées pose la question de la souveraineté de l'administration.

44. Mettre en place un chiffrage annuel des échanges intracommunautaires de marchandises par la DGDDI afin de mieux combattre les fraudes à la TVA (et notamment la fraude Carrousel).

Face à ces multiples difficultés matérielles et humaines, la DGDDI a arrêté de chiffrer les flux de marchandises intracommunautaires. C'est une perte de connaissance pour mieux orienter la lutte contre la fraude. L'administration est, par exemple, aveugle sur le volume de la fraude Carrousel (principale fraude à la TVA).

45. Harmoniser les procédures douanières avec la rédaction d'un code de procédure douanière sur le modèle du code de procédure pénale et du livre des procédures fiscales.

Aujourd'hui chaque direction voire chaque service a ses propres pratiques et ses propres procédures. Cela insécurise les agents qui lancent les procédures comme les citoyens et justiciables qui se retrouvent dans un flou juridique.

4. FRAUDE AUX PRESTATIONS SOCIALES :

Les montants en jeu pour la fraude aux prestations sociales versées par la CAF, estimée entre 1 et 3 milliards d'euros, sont très faibles dans un système de protection sociale qui distribue chaque année plus de 830 milliards de prestations (si l'on prend le secteur de la protection sociale dans son ensemble). Elles sont également très faibles par rapport à la fraude aux prestations sociales dans son ensemble, qui inclut par exemple la fraude réalisée par les prestataires de santé. La lutte contre la fraude aux prestations sociales doit donc être envisagée conformément à sa réalité et non à des fins d'instrumentalisation politique. Il faut donc :

- 46.** Renforcer les moyens de contrôle pour mieux repérer la surfacturation et les facturations imaginaires des prestataires et démanteler les réseaux mafieux qui pratiquent la fraude sans aucun lien avec les assurés sociaux.
- 47.** Verser automatiquement une garantie d'autonomie, confiée à l'État plutôt qu'aux départements

La priorité concernant les assurés sociaux nous apparaît plutôt comme se situant au niveau du non-recours, qui atteint selon la DREES « fréquemment des niveaux supérieurs à 30 % en France ». Toujours selon la DREES, c'est notamment le cas pour le RSA, avec 34 % de non-recours, ou du minimum vieillesse avec 50 % de non-recours pour les personnes seules. Agir pour s'assurer de l'accès aux droits de tout un chacun devrait donc être une urgence autrement plus pressante que la chasse aux pauvres, tout particulièrement en cette période de crise sociale. Pour éradiquer le non-recours aux droits, les minimas sociaux doivent être remplacés par une garantie autonomie assurant que personne ne dispose d'un niveau de revenu inférieur au seuil de pauvreté actuel. Le versement de cette garantie d'autonomie doit être automatique et confié à l'État plutôt qu'aux départements.



NOS ACTIONS : CONVAINCRE & LÉGIFÉRER

PROPOSER UN CONTRE-MODÈLE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE POUR FAIRE FACE AUX MENSONGES ET AU MANQUE DE VOLONTÉ POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN LA MATIÈRE :

- Présentation du plan de lutte contre les fraudes et l'évasion fiscale alternatif de la NUPES : 19 septembre 2023.
- Colloque sur la lutte contre l'Evasion Fiscale à l'Assemblée Nationale : 05 octobre 2023. *Avec la participation de chercheurs, de syndicats, d'associations et d'élus.*
- Tournée de réunions publiques dans toute la France : Tout au long de la session parlementaire 2023-2024.

AGIR À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES ET L'ÉVASION FISCALE :

- Débat sur le projet de loi de finances pour 2024 : lutte pour la mise en place de moyens ambitieux dédiés à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, la fraude douanière et la fraude aux cotisations sociales au sein des administrations publiques.

NOUVELLE UNION POPULAIRE ÉCOLOGIQUE ET SOCIALISTE



Groupe parlementaire
LFI-NUPES

SOCIALISTES
ASSEMBLÉE NATIONALE

écologistes
assemblée nationale


DÉPUTÉ.E.S
DU GROUPE
GDR-Nupes