



Bruxelles, le 18.3.2015
COM(2015) 136 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

sur la transparence fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales

INTRODUCTION

La lutte contre la fraude fiscale est essentielle pour garantir une plus grande équité et une plus grande efficacité économique sur le marché intérieur, conformément aux grandes priorités politiques de la Commission¹. La lutte contre l'évasion fiscale des entreprises est étroitement liée à cet enjeu prioritaire.

Contrairement à la fraude fiscale, qui est illégale, l'évasion fiscale s'inscrit généralement dans les limites fixées par la loi. De nombreuses formes d'évasion fiscale sont toutefois contraires à l'esprit de la loi, s'appuyant sur une interprétation très extensive de ce qui est «légal» pour réduire au minimum la contribution fiscale globale d'une entreprise. Recourant à des techniques de planification fiscale agressive, certaines sociétés exploitent les failles juridiques des systèmes fiscaux et les asymétries qui existent entre les règles nationales pour éluder le paiement de leur juste part de l'impôt. De plus, dans un grand nombre de pays, le régime fiscal en vigueur permet aux entreprises de transférer artificiellement leurs bénéfices sur le territoire de ces pays, ce qui a pour effet d'encourager la planification fiscale agressive.

Ces pratiques constituent un obstacle au partage équitable de la charge entre les contribuables, à l'exercice d'une concurrence loyale entre les entreprises et à l'instauration de conditions égales pour tous les États membres en matière de collecte de l'impôt sur les bénéfices qui leur est légitimement dû. La politique fiscale se décide principalement au niveau national. Toutefois, en vue de garantir une taxation plus équitable et d'assurer le respect du principe de l'imposition au lieu où s'exerce l'activité économique, la Commission intensifie ses efforts pour aider les États membres à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales sur le marché intérieur.

Outre les efforts qui doivent être consentis au niveau national pour simplifier et rationaliser les systèmes fiscaux, la transparence fiscale est un élément clé dans la réalisation de ces objectifs. La planification fiscale agressive, les régimes fiscaux dommageables ainsi que la fraude fiscale exploitent un environnement complexe et l'absence de coopération pour prospérer. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales exige donc une plus grande ouverture entre les autorités fiscales et une coopération accrue entre les gouvernements. Il faut aussi que la mise en œuvre de pratiques fiscales transparentes et équitables relève davantage de la responsabilité des entreprises.

L'Union européenne a toujours montré la voie à suivre en matière de bonne gouvernance fiscale et, depuis de nombreuses années, défend dans ce domaine des principes qui s'imposent aujourd'hui dans le monde entier. La récente dynamique, sans précédent, qui s'est mise en place autour de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est alimentée en grande partie par le souhait de l'opinion publique de voir s'exercer la justice fiscale en ces temps difficiles. Ce nouvel élan visant à faire en sorte que chacun assume sa part de l'impôt produit des résultats notables, au niveau de l'Union et au niveau international. L'Union a participé activement aux travaux menés par l'OCDE et le G20 pour réexaminer les normes en matière de transparence et lutter contre les pratiques fiscales abusives à l'échelle mondiale. Le projet BEPS², dont l'achèvement est prévu en 2015, devrait aboutir à une réforme en profondeur de l'environnement fiscal mondial, qui deviendra beaucoup plus hostile pour ceux qui éludent l'impôt et ceux qui se livrent à la planification fiscale agressive.

Cependant, malgré ces progrès, de nouvelles mesures sont nécessaires pour permettre aux États membres de protéger leurs assiettes fiscales et aux entreprises de bénéficier de conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux, y compris le droit à la protection des données à caractère personnel.

¹ Un nouvel élan pour l'Europe: orientations politiques pour la prochaine Commission européenne (juillet 2014).

² Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting).

Dans cette perspective, la présente communication expose un paquet de mesures sur la transparence fiscale, axé sur les questions les plus urgentes dans ce domaine. Il s'agit du premier volet du programme ambitieux de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales qui a été fixé par la Commission pour 2015. Il sera suivi, avant l'été, d'un plan d'action détaillé sur la fiscalité des entreprises, qui présentera le point de vue de la Commission sur l'équité et l'efficacité de la fiscalité des entreprises dans l'Union et proposera plusieurs pistes pour atteindre ces objectifs, y compris des moyens de renforcer les débats au Conseil et de relancer la proposition relative à une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS). L'ACCIS pourrait constituer un instrument efficace de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises dans l'Union, en plus de permettre la réduction des coûts et des charges administratives qui pèsent sur les entreprises au sein du marché intérieur.

AUGMENTER LA TRANSPARENCE FISCALE:

UN LONG CHEMIN PARCOURU, UN CHEMIN PLUS LONG ENCORE À PARCOURIR

Ces dernières années, des avancées majeures ont été enregistrées vers plus de transparence et de coopération entre les administrations fiscales de l'Union.

Depuis 1997, en vertu du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, les États membres sont engagés politiquement en faveur des principes de la concurrence fiscale loyale. Ils travaillent de concert au sein du groupe «Code de conduite» pour passer au crible les régimes fiscaux et essayer de sauvegarder les principes de bonne gouvernance fiscale au sein du marché intérieur. Bien que ce code, approuvé au niveau politique par les États membres, ne soit pas juridiquement contraignant, il a néanmoins permis de supprimer au fil des ans un certain nombre de pratiques fiscales dommageables.

En 2012, la Commission a présenté un plan d'action comportant plus de 30 mesures visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Nombre d'entre elles avaient spécifiquement pour but de renforcer la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale. D'importants progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de ces mesures, plusieurs initiatives clés étant déjà achevées.

La révision de la directive relative à la coopération administrative, adoptée par le Conseil en décembre 2014³, est une avancée considérable. Elle garantit à l'Union européenne un cadre législatif solide pour l'échange automatique d'informations et marque la fin définitive du secret bancaire à des fins fiscales dans l'ensemble de l'Union. Elle fait obligation aux États membres d'échanger automatiquement entre eux un large éventail d'informations financières, conformément à la nouvelle norme mondiale de l'OCDE et du G20 pour l'échange automatique de renseignements entre juridictions.

L'adoption de mandats de négociation pour la conclusion d'accords plus fermes en matière de fiscalité avec la Suisse, l'Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Liechtenstein représente également une avancée importante dans la stratégie de l'Union pour la transparence fiscale. La Commission est en train de conclure les négociations avec ces cinq pays voisins et entend présenter une proposition en vue de la signature des accords d'ici à l'été 2015. Ces accords seront nettement plus ambitieux que prévu initialement, dans la mesure où ils seront harmonisés avec la nouvelle norme mondiale et étendront au maximum le champ d'application de l'échange automatique d'informations entre les parties.

Parmi les réalisations liées au plan d'action de 2012 figurent l'adoption de la directive «sociétés mères-filiales» révisée, dont l'objectif est de prévenir certaines pratiques fiscales abusives des entreprises, la création d'une plateforme pour la bonne gouvernance fiscale et le lancement du forum sur la TVA pour le dialogue entre les entreprises et les autorités fiscales. Certaines initiatives

³ Directive 2014/107/UE du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE.

concrètes ont également été mises en œuvre pour faciliter la transparence fiscale, telles que des formulaires types pour l'échange d'informations et des formats informatiques pour l'échange automatique d'informations en ce qui concerne les revenus non financiers. Quant à la traçabilité des flux financiers, les autorités fiscales et douanières coopèrent à présent afin de faire un meilleur usage des informations relatives aux mouvements de trésorerie.

La quatrième directive sur le blanchiment de capitaux, qui vient d'être approuvée par les colégislateurs, contribue aussi à l'objectif d'une plus grande transparence dans le domaine des flux de capitaux. Bien qu'ayant spécifiquement pour but d'améliorer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'introduction de registres centraux contenant des informations relatives aux bénéficiaires effectifs, accessibles aux unités d'enquêtes financières de toute l'Europe, profitera indirectement à la lutte contre la fraude fiscale.

Le travail se poursuit en ce qui concerne les autres initiatives du plan d'action, afin de renforcer davantage encore la transparence en matière fiscale. Par exemple, la faisabilité de la création d'un numéro d'identification fiscale (NIF) européen est actuellement à l'étude. Ce dispositif pourrait en effet grandement faciliter le travail des administrations fiscales lors du recensement des contribuables aux fins de l'échange automatique d'informations. En outre, la Commission examine actuellement la possibilité d'étendre le réseau Eurofisc, outil au service de l'échange rapide d'informations sur la fraude à la TVA, au domaine de la fiscalité directe. Les États membres pourraient ainsi détecter les mécanismes de fraude récurrente et les tendances en matière de planification fiscale agressive et s'informer rapidement les uns les autres sur ces sujets.

La Commission élaborera également un rapport sur les progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre de la recommandation de 2012 sur les paradis fiscaux, qui définit des normes minimales de bonne gouvernance dans le domaine fiscal que les partenaires internationaux de l'Union européenne devraient adopter. Sur la base de ce rapport, la Commission examinera la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour garantir que l'Union dispose d'une politique cohérente et suivie en matière de transparence fiscale à l'égard des pays tiers.

VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE FISCALE AU SEIN DE L'UNION ET AU-DELÀ DE SES FRONTIÈRES

Malgré les progrès réalisés, de nouvelles mesures au niveau de l'Union restent nécessaires, en raison de l'ampleur du phénomène de l'évasion fiscale⁴, des lacunes qui subsistent sur le plan de la transparence et de la coopération, de la complexité des systèmes fiscaux et de la sophistication des pratiques de planification fiscale agressive.

En particulier, les administrations nationales ne disposent bien souvent pas des informations nécessaires concernant l'incidence des pratiques et des régimes fiscaux des autres pays sur leurs propres systèmes fiscaux. Les enquêtes préparatoires menées par la Commission, les travaux réalisés par le groupe «Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises» et les récentes révélations publiques fournissent des éléments concrets étayant la nécessité d'introduire une plus

4

Il existe de nombreux rapports et estimations sur l'ampleur de l'évasion fiscale en général et de l'évasion fiscale pratiquée par certaines entreprises en particulier, émanant des administrations fiscales, des ONG, des milieux universitaires et de la presse. On ne dispose d'aucun chiffre probant quantifiant l'ampleur de l'évasion fiscale des entreprises, mais, de l'avis général, elle serait considérable. L'une des estimations les plus hautes fait état d'un montant de 860 milliards d'euros par an pour la fraude fiscale et de 150 milliards d'euros par an pour l'évasion fiscale. Le lien vers l'étude en question est le suivant: http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf.

]

grande transparence dans les régimes fiscaux des États membres applicables aux entreprises, pour garantir une concurrence fiscale loyale.

Les décisions fiscales, en particulier, requièrent une attention spécifique à cet égard. Ces décisions ont principalement pour but de garantir la sécurité juridique et ne posent en principe aucun problème. Toutefois, lorsqu'elles sont utilisées pour octroyer des avantages fiscaux sélectifs ou transférer artificiellement les bénéfices là où ceux-ci ne sont guère ou pas imposés, elles faussent la concurrence et érodent les assiettes fiscales des États membres. La Commission a déjà ouvert des enquêtes dans le cadre des aides d'État sur plusieurs décisions fiscales des États membres et a demandé à ces derniers de lui fournir des informations sur leurs pratiques en matière de décisions fiscales, afin de déterminer si les avantages fiscaux sélectifs engendrent des distorsions de concurrence sur le marché intérieur⁵.

Le renforcement des exigences en matière de transparence à l'intérieur de ses propres frontières donnera également à l'Union européenne plus de crédibilité pour obtenir l'adoption, au niveau mondial, d'une stratégie ambitieuse pour la transparence. Le projet BEPS de l'OCDE et du G20 devrait être achevé en 2015, et il est important que l'Union continue de jouer un rôle actif dans ce processus de réforme international.

Avec son paquet de mesures sur la transparence fiscale, la Commission définit donc une série de mesures pouvant être prises à court terme pour améliorer la transparence fiscale afin de lutter contre la fraude fiscale ainsi que l'évasion fiscale des entreprises dans l'Union, de garantir le lien entre l'imposition et le lieu de l'activité économique réelle et de promouvoir des normes comparables au niveau mondial.

Ces mesures sont décrites ci-après.

1. *Établir un régime de transparence strict pour les décisions fiscales*

Les décisions fiscales qui conduisent à un faible niveau d'imposition dans un État membre peuvent inciter les entreprises à transférer artificiellement leurs bénéfices dans cet État membre. Cette pratique peut non seulement éroder fortement l'assiette fiscale des autres États membres, mais aussi encourager davantage la planification fiscale agressive et l'évasion fiscale des entreprises.

À l'heure actuelle, peu d'informations sont échangées par les autorités nationales sur les décisions fiscales. Les États membres dont les recettes pâtissent des décisions fiscales prises par d'autres États membres ne peuvent prendre les mesures qui s'imposent pour y faire face. Dans le cadre de l'effort commun de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises, il est urgent de renforcer la transparence et le partage d'informations sur les décisions fiscales en matière transfrontière, y compris les accords préalables en matière de prix de transfert.

Par conséquent, la Commission présente une proposition relative à l'échange automatique d'informations sur les décisions fiscales en matière transfrontière. Les autorités fiscales nationales seront tenues de transmettre automatiquement et à intervalles réguliers des informations de base sur leurs décisions fiscales en matière transfrontière à tous les autres États membres. Le cas échéant, les États membres recevant ces informations pourront ensuite demander plus de précisions. La Commission propose que ces nouvelles exigences soient intégrées dans le cadre législatif en vigueur pour l'échange d'informations, au moyen de modifications de la directive relative à la coopération administrative. L'échange automatique d'informations sur les décisions fiscales pourra ainsi être mis en œuvre rapidement, les procédures et processus nécessaires étant déjà en place.

2. *Rationaliser la législation sur l'échange automatique d'informations*

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2742_fr.htm

L'accord de mars 2014 sur la directive révisée concernant la fiscalité de l'épargne a marqué un tournant décisif. Il a étendu l'éventail des informations que doivent échanger automatiquement les États membres sur les revenus liés à l'épargne. Cependant, l'ambition de la directive sur la fiscalité de l'épargne a vite été dépassée par celle de la directive révisée relative à la coopération administrative, adoptée en décembre 2014. Avec cette directive, tous les États membres se sont engagés à échanger automatiquement toutes les informations financières à des fins fiscales, conformément à la nouvelle norme internationale de l'OCDE.

Les dispositions de fond et de procédure figurant précédemment dans la directive sur la fiscalité de l'épargne entrent désormais dans le champ d'application beaucoup plus large de la directive relative à la coopération administrative. Afin d'éviter les doubles emplois et les chevauchements dans la législation de l'Union en la matière, la Commission propose d'abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne dans le cadre du paquet de mesures sur la transparence fiscale. Le cadre législatif s'en trouvera simplifié et rationalisé pour les entreprises et les administrations fiscales.

3. Examiner les autres initiatives possibles en faveur de la transparence

La Commission évaluera la nécessité d'étendre la publication de certaines informations sur la fiscalité des entreprises selon des modalités allant au-delà de la coopération administrative et permettant l'accès du public à un ensemble restreint d'informations fiscales concernant les entreprises multinationales.

Ces exigences de transparence existent actuellement pour les banques (au titre de la directive sur les exigences en matière de fonds propres IV) et, en ce qui concerne en particulier les versements effectués aux gouvernements, pour les grandes entreprises des secteurs de l'extraction et de l'exploitation forestière (au titre de la directive comptable), sous la forme «d'information pays par pays» (IPPP). L'extension à tous les secteurs de l'obligation pour les sociétés multinationales de publier certaines informations fiscales pourrait permettre une surveillance publique plus étroite des entreprises et mieux faire connaître leurs pratiques fiscales. Elle mettrait également les entreprises de l'Union européenne sur un pied d'égalité en ce qui concerne les exigences de transparence et éviterait les complexités juridiques liées à la définition des secteurs.

Toutefois, les objectifs et le champ d'application de toute initiative de ce type devraient être déterminés avec la plus grande précision. Une analyse approfondie est nécessaire pour déterminer les bénéfices, les coûts et les garanties requises en matière, par exemple, de protection des données ou de protection des secrets d'affaires, et pour examiner les incidences probables, notamment sur le plan de la compétitivité internationale. Cette analyse devrait également tenir compte des travaux effectués en ce qui concerne la législation sectorielle déjà en vigueur. Un travail d'analyse d'impact sera donc réalisé en vue de recueillir et d'analyser les données probantes nécessaires pour déterminer les options possibles. La question des exigences de transparence concernant les mécanismes de planification fiscale agressive qui relèvent des travaux de l'OCDE relatifs au projet BEPS doit également être examinée, à la lumière, par exemple, des coûts et des bénéfices liés à la transposition de ces règles dans le droit de l'Union.

4. Réexaminer le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises

Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises s'est révélé un instrument important pour mettre en échec les régimes fiscaux dommageables. En dépit de son caractère volontaire et intergouvernemental, le code a déjà permis d'éliminer certaines pratiques fiscales dommageables dans les États membres. Toutefois, de récents dossiers ont montré les limites du champ d'application du code et révélé des lacunes dans le mandat du groupe «Code de conduite». Par exemple, sur la question de savoir si les «patent boxes» (régimes fiscaux favorables aux brevets) de trois États membres étaient dommageables ou non, le groupe n'a pas été en mesure, dans un premier temps, de parvenir à une décision, en raison du fait que les critères énoncés dans le code ne

permettaient pas d'évaluer ce type d'incitation fiscale moderne. Pour résoudre les nouveaux problèmes complexes faisant obstacle à l'instauration de la justice fiscale et garantir la transparence fiscale, il faut une action plus ferme de la part du groupe «Code de conduite», ainsi qu'un suivi plus rigoureux permettant de faire en sorte que les États membres respectent leurs engagements. La Commission réfléchit donc actuellement à la manière d'améliorer le code de conduite et l'efficacité du groupe. Ces réflexions seront présentées aux États membres et seront prises en compte dans le plan d'action sur la fiscalité des entreprises, qui doit être adopté avant l'été.

5. *Parvenir à une meilleure quantification du manque à gagner fiscal*

Le manque à gagner fiscal est la différence entre l'impôt exigible et le montant effectivement perçu par les autorités nationales. La fraude et l'évasion fiscales ne sont pas les seuls facteurs à l'origine de ce manque à gagner; d'autres, comme les erreurs administratives et les faillites, jouent également un rôle. Néanmoins, les statistiques relatives au manque à gagner fiscal fournissent un indicateur important de l'ampleur du non-respect intentionnel des règles fiscales.

De nombreux éléments attestent que la fraude fiscale ainsi que l'évasion fiscale des entreprises sont des phénomènes bien installés dans l'Union, dont le coût pour les budgets publics est estimé par de nombreuses sources à plusieurs milliards d'euros par an. Toutefois, du fait de la nature clandestine de ces activités et de l'absence d'estimations dans plusieurs États membres, aucun chiffre précis n'est disponible. Des statistiques fiables sur l'incidence et les effets de la fraude et de l'évasion fiscales permettraient de mieux cibler les mesures et serviraient de référence pour jauger leur succès.

Par conséquent, la Commission, y compris Eurostat, collaborera avec les États membres pour trouver les moyens de rassembler des données plus comparables et plus fiables sur l'ampleur et l'incidence économique de la fraude et de l'évasion fiscales. À cet effet, un groupe de projet Fiscalis a été créé afin d'encourager une plus grande transparence entre les États membres sur leurs données relatives à leur manque à gagner fiscal et sur les méthodes de calcul de celui-ci.

6. *Encourager une plus grande transparence fiscale à l'échelle internationale*

L'Union européenne défend depuis longtemps l'application de normes de bonne gouvernance fiscale dans le monde entier et est résolument favorable à la mise en œuvre du projet BEPS de l'OCDE et du G20 pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises au niveau international. Le projet BEPS devrait être achevé en 2015. L'Union doit continuer à investir massivement dans ce projet et plaider en faveur d'un nouveau cadre fiscal international ambitieux.

Le projet BEPS devrait introduire des mesures aux fins de l'échange spontané d'informations entre les autorités fiscales concernant les décisions fiscales préférentielles. De telles dispositions seraient moins ambitieuses que les mesures proposées aujourd'hui pour l'Union européenne et, contrairement à la réglementation de l'Union, ne seraient pas juridiquement contraignantes. L'Union européenne continuera donc à promouvoir l'idée de l'échange automatique d'informations à l'échelle mondiale en ce qui concerne les décisions fiscales.

La Commission travaille également avec l'OCDE et d'autres partenaires internationaux pour veiller à ce que le plan d'action BEPS prenne en considération les limites de capacité des pays en développement et pour aider ces pays à renforcer leurs régimes fiscaux et à lutter contre les flux financiers illicites. Le renforcement de la transparence et de l'équité financières constitue pour nos pays partenaires un domaine d'action essentiel pour atteindre leurs objectifs de développement et mettre en œuvre le programme mondial de développement pour l'après-2015.

En outre, dans le cadre de ses travaux sur les autres initiatives possibles en faveur de la transparence, la Commission examinera si le renforcement de la transparence permettrait

également d'améliorer la capacité des États membres de lutter contre les pratiques fiscales dommageables et le transfert de bénéfices au-delà des frontières de l'Union, ainsi que les moyens d'atteindre cet objectif et son incidence sur la compétitivité internationale des entreprises de l'Union européenne.

CONCLUSION

Avec la série d'initiatives décrites dans la présente communication, la Commission commence à concrétiser son engagement de faire adopter une stratégie forte et ambitieuse de lutte contre la fraude fiscale et contre l'évasion fiscale des entreprises.

Le Parlement européen, le Conseil et de nombreux acteurs de la société civile ont demandé à ce qu'une action efficace soit menée de toute urgence pour accroître la transparence fiscale, notamment dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Le présent paquet de mesures sur la transparence fiscale est une première étape pour répondre à cet appel. Les mesures qui y sont proposées peuvent apporter une contribution importante à la réduction de la fraude et de l'évasion fiscales des entreprises et à l'instauration d'une concurrence fiscale plus équitable entre les États membres. Elles peuvent également soutenir la position de premier plan de l'Union européenne dans la lutte pour la transparence fiscale au niveau mondial.

La Commission invite le Conseil à adopter les propositions législatives présentées en tant que priorité politique de première importance. Dans un deuxième temps, la Commission présentera d'ici l'été, dans un plan d'action sur la fiscalité des entreprises, d'autres mesures visant à contrecarrer l'évasion fiscale et la concurrence fiscale dommageable.