

Lutter contre la fraude et l'évasion fiscales

Contribution de la Commission au Conseil européen du 22 mai 2013

Dans la perspective du sommet européen du 22 mai, le présent document rappelle l'importance de la fiscalité dans le contexte actuel d'assainissement budgétaire dans les États membres, et notamment l'incidence négative de la fraude et de l'évasion fiscales.¹ La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales est importante non seulement pour la protection des budgets nationaux mais aussi pour la confiance des citoyens dans l'équité et l'efficacité des systèmes fiscaux.

Le présent document se concentre sur les réformes que les États membres doivent entreprendre pour relever ces défis et sur ce qui reste à convenir et mettre en œuvre au niveau de l'Union. Une approche coordonnée au niveau de l'Union permet de renforcer notre capacité collective à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et à promouvoir des normes élevées de gouvernance fiscale à travers le monde.

1. La nécessité d'une action résolue pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales: assurer les efforts d'assainissement budgétaire et l'équité des systèmes fiscaux

La fraude et l'évasion fiscales limitent la capacité des États membres à percevoir des recettes et à mettre en œuvre leur politique économique. Selon les estimations, plusieurs dizaines de milliards d'euros se trouvent dans des juridictions offshore, souvent sans être déclarés ni imposés, ce qui réduit les recettes fiscales nationales. Des mesures fermes en vue de réduire au minimum la fraude et l'évasion fiscales permettraient de générer des milliards d'euros de recettes supplémentaires pour les budgets publics dans toute l'Europe.

La fraude et l'évasion fiscales nuisent également à la justice et à l'équité. L'équité est une condition essentielle pour rendre les réformes économiques nécessaires acceptables du point de vue social et politique. Il faut que la charge fiscale soit répartie de manière plus équilibrée, afin que chacun, du col-bleu à la multinationale profitant du marché unique, en passant par l'individu fortuné qui place ses économies dans des investissements offshore, contribue équitablement aux finances publiques. L'équité et la justice exigent également la création de meilleurs systèmes fiscaux, plus équitables.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales exige des actions au niveau national, européen et mondial. Le processus d'intégration européenne a renforcé l'intégration des économies de tous les États membres, avec un volume élevé de transactions transfrontières et une diminution des coûts et des risques liés à ces transactions. Si ce processus a apporté d'énormes avantages aux entreprises et

¹ La fraude fiscale est une forme de contournement délibéré de l'impôt, qui est généralement punie pénalement. Elle englobe les situations dans lesquelles de fausses déclarations sont effectuées ou de faux documents sont produits de manière intentionnelle. L'évasion fiscale désigne généralement des mécanismes illicites par lesquels l'assujettissement à l'impôt est caché ou ignoré, c'est-à-dire que le contribuable paie moins d'impôts que ce qu'il est légalement tenu de payer, en dissimulant des revenus ou des informations aux autorités fiscales.

aux citoyens européens, il pose en revanche des difficultés supplémentaires aux administrations fiscales nationales pour ce qui est de la coopération et de l'échange d'informations. L'expérience a montré que les États membres ne peuvent relever ces défis de manière efficace que s'ils coopèrent dans un cadre convenu au niveau de l'Union. Les solutions unilatérales ne peuvent pas fonctionner à elles seules. Au sein d'un marché unique, dans une économie mondialisée, les incohérences et les lacunes existant au niveau national sont trop facilement exploitées par ceux qui cherchent à échapper à l'impôt.

L'Union mène de longue date une politique bien établie en matière de bonne gouvernance dans le domaine fiscal. Les principes qui sous-tendent le système de l'Union sont la transparence, l'échange automatique d'informations et la concurrence fiscale loyale. L'Union peut s'appuyer sur plusieurs années d'expérience: l'échange automatique d'informations y est la norme depuis 2005 pour les revenus de l'épargne.

L'Union a mis au point une vaste panoplie d'outils destinés à améliorer la capacité des États membres à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Il s'agit de dispositions législatives de l'Union (sur le renforcement de la transparence, de l'échange d'informations et de la coopération administrative), d'actions coordonnées recommandées aux États membres (concernant, par exemple, la planification fiscale agressive et les paradis fiscaux) et de recommandations par pays sur le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale dans le cadre du semestre européen sur la gouvernance économique. En outre, la Commission a présenté en décembre dernier un plan d'action spécifique dans lequel elle décrit les principales mesures qui aideront les États membres dans leur lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans le domaine de la fiscalité directe et indirecte.

Un certain nombre de mesures importantes ont déjà été prises et les États membres devraient mieux exploiter les outils disponibles. Pour l'heure, il faut en priorité, d'une part, que les États membres apportent les améliorations nécessaires à leurs systèmes nationaux respectifs et, d'autre part, qu'ils fassent pleinement usage de la panoplie d'outils européenne et mettent intégralement en œuvre ce qui a été convenu, de manière coordonnée.

2. Action au niveau national

Les États membres peuvent accroître leurs recettes fiscales par une action systématique visant à réduire l'économie souterraine, à lutter contre la fraude fiscale et à garantir une meilleure efficacité des administrations fiscales.

La crise économique et financière qui sévit dans l'Union a de graves conséquences sociales et budgétaires dans les États membres. Il faut de toute urgence réformer les finances publiques pour soutenir les systèmes de protection sociale et les services publics, limiter le coût du refinancement des États et autres pouvoirs publics et éviter les retombées négatives sur le reste de l'économie. En réduisant la fraude et l'évasion fiscales, les États membres peuvent augmenter leurs recettes fiscales, ce qui leur donnera également une plus grande marge de manœuvre pour restructurer leurs systèmes fiscaux d'une manière plus propice à la croissance. La lutte contre la fraude et l'évasion permet également de soutenir les efforts des États membres pour alléger la charge fiscale qui pèse sur les faibles revenus et les groupes les plus vulnérables.

L'amélioration de l'administration fiscale est particulièrement un défi dans un tiers des États membres. Différents facteurs sont en cause: il s'agit, par exemple, du coût administratif des recettes nettes collectées, de la non-utilisation des informations fournies par des tiers pour préremplir les déclarations fiscales, du recours limité à la déclaration en ligne et de la lourdeur des charges administratives liées aux systèmes fiscaux pour les entreprises de taille moyenne.

Dans l'examen annuel de la croissance pour 2013, la Commission a identifié comme priorité pour cette année la nécessité de poursuivre l'assainissement budgétaire d'une manière différenciée et propice à la croissance. Parmi diverses actions portant sur les recettes, la Commission a recommandé que les États membres améliorent le respect des obligations fiscales par une lutte plus efficace contre la fraude et l'évasion fiscales. Comme en 2012, cette priorité sera prise en compte dans les recommandations par pays pour 2013.

Encadré 1: quelles sont les mesures à prendre au niveau national?

- **Au niveau national, dans le cadre du semestre européen, les États membres devraient mettre en œuvre les recommandations par pays qui leur sont adressées** afin d'entreprendre d'améliorer la gouvernance dans le domaine fiscal. Parmi les mesures destinées à améliorer le respect des obligations fiscales et à favoriser l'efficacité des administrations fiscales figurent:
 - l'élaboration d'une stratégie en matière de discipline fiscale et la concentration des efforts sur l'évasion fiscale,
 - le recours accru aux informations provenant de tiers,
 - l'établissement de déclarations fiscales préremplies et
 - des efforts concertés en vue de réduire l'importance de l'économie souterraine, par exemple par la criminalisation de l'achat de travail non déclaré, le recours obligatoire aux paiements électroniques pour les achats dépassant un certain montant ou l'instauration d'incitations pécuniaires à déclarer le travail (déductions fiscales).
- **Les États membres devraient pleinement mettre en œuvre les recommandations de la Commission sur les paradis fiscaux et la planification fiscale agressive**, qui concernent en particulier l'identification des pays tiers qui n'appliquent pas des normes minimales de bonne gouvernance dans le domaine fiscal, la fourniture d'une assistance technique aux pays tiers qui souhaitent se mettre en conformité ainsi que des mesures visant à éviter la double non-imposition.
- **La Commission est prête à fournir un soutien et une assistance technique ciblés à tout État membre qui en aurait besoin pour renforcer son système fiscal contre la fraude et améliorer la perception de l'impôt.** En Grèce, par exemple, la task force pour la Grèce, conjointement avec des experts des États membres, s'emploie activement à soutenir la création d'un système fiscal plus solide offrant des recettes de qualité, et les premiers résultats positifs se font déjà sentir.

3. Action au niveau de l'Union

L'Union a mis au point une vaste panoplie d'outils destinés à améliorer la capacité des États membres à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Il s'agit de dispositions législatives de l'Union (sur le renforcement de la transparence, de l'échange d'informations et de la coopération administrative), d'actions coordonnées recommandées aux États membres (concernant, par exemple, la planification fiscale agressive et les paradis fiscaux) et de recommandations par pays dans le cadre du semestre européen. L'Union fournira également une aide financière pour la coopération entre autorités fiscales nationales à travers le programme **Fiscalis 2020**.

Le système de l'Union repose sur le principe de l'échange automatique d'informations. L'Union a une longueur d'avance dans ce domaine au niveau mondial. L'échange automatique d'informations entre les États membres a été conçu dès 2003 et mis en œuvre dans la directive sur la fiscalité de l'épargne en 2005. Grâce à cette directive, les États membres échangent sur les contribuables non-résidents des informations qui portent sur un montant total de 20 milliards d'euros. En outre, la directive sur la coopération administrative qui est entrée en vigueur en janvier de cette année prévoit un échange automatique d'informations pour un large éventail de recettes. Récemment, les États-Unis ont eux aussi introduit ce principe dans leurs accords FATCA. En travaillant ensemble dans le cadre du système de l'Union, les États membres peuvent réduire au minimum les charges supplémentaires pour les administrations fiscales et les établissements financiers et assurer une application rapide et cohérente des règles dans l'ensemble de l'Union.

La Commission a également mis au point des modèles électroniques pour l'échange d'informations et des canaux de communication sécurisés. L'échange d'informations n'est possible qu'en présence d'un soutien informatique spécialisé. La Commission a déjà mis au point des modèles informatisés normalisés pour l'échange automatique d'informations ainsi que des canaux pour l'échange d'informations dans le cadre de la directive sur la fiscalité de l'épargne. Ceux-ci devront en permanence être mis à jour et étendus pour couvrir d'autres types de revenus dans le contexte de la directive sur la coopération administrative.

Encadré 2: la panoplie d'outils de l'Union européenne pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales

- **La directive de l'Union sur la fiscalité de l'épargne (en vigueur depuis 2005) établit le principe de l'échange automatique d'informations.** En 2008, la Commission a proposé de combler les lacunes de la directive en l'étendant aux fonds d'investissement, aux fonds de pension, aux instruments financiers innovants et aux paiements effectués par l'intermédiaire de trusts et de fondations. La directive est en attente d'adoption par le Conseil.
- **Les accords sur l'épargne que l'Union a conclus avec la Suisse, l'Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin (en place depuis 2005)** visent à assurer des conditions de concurrence identiques entre l'Union et ses voisins. En juillet 2011, la Commission a demandé au Conseil un mandat pour l'ouverture de négociations avec ces cinq pays, en vue d'aligner le champ d'application de ces accords sur celui de la directive «Épargne» révisée. Le Conseil n'a pas encore accepté d'accorder ce mandat.

- **La directive sur la coopération administrative en matière de fiscalité directe prévoit l'échange automatique d'informations dans cinq nouveaux domaines à partir de 2015** (les revenus professionnels, les tantièmes, les produits d'assurance-vie non couverts par d'autres instruments de l'Union, les pensions ainsi que la propriété et les revenus de biens immobiliers), sur la base des informations disponibles.
- **Le règlement concernant la coopération administrative dans le domaine de la TVA est entré en vigueur en 2012.** L'Union est pionnière dans ce domaine, qui concerne la manière dont les services fiscaux et douaniers des États membres collectent et partagent les informations avec d'autres États membres en matière de TVA. Le règlement améliore également les bases de données sur les assujettis à la TVA et leurs opérations intracommunautaires, de façon à permettre la détection et la diminution de la fraude fiscale dans ce domaine.
- **La nouvelle directive concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des impôts et taxes, en vigueur depuis 2010,** améliore la capacité des États membres en matière de recouvrement transfrontière des impôts et taxes. Elle permet l'adoption de mesures exécutoires dans un autre État membre et renforce la possibilité de prendre des mesures conservatoires dans un autre État membre afin de récupérer les créances qui ne sont pas réglées rapidement par les contribuables.
- **Le mécanisme de réaction rapide en matière de lutte contre la fraude à la TVA a été proposé par la Commission en juillet 2012.** La fraude carrousel («fraude à l'opérateur défaillant intracommunautaire») est l'un des types de fraude transfrontière les plus courants dans le domaine de la TVA. Le mécanisme proposé par la Commission prévoit une procédure d'urgence permettant à cette dernière d'autoriser les États membres à appliquer une dérogation à la règle générale pour les opérations intracommunautaires dans le mois suivant la découverte d'une fraude à la TVA de grande ampleur.
- **La directive relative au mécanisme d'autoliquidation de la TVA** a été proposée par la Commission en 2009 et partiellement adoptée en mars 2010 (pour les quotas de CO₂ uniquement). L'adoption du reste de la proposition de directive permettrait aux États membres d'appliquer le mécanisme d'autoliquidation aux livraisons et prestations de plusieurs types de produits et services pour lesquels on sait que la fraude carrousel touche déjà plusieurs États membres.
- **Le plan d'action de la Commission visant à poursuivre le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (décembre 2012)** comprend plus de 30 mesures concernant les particuliers, les entreprises et les juridictions non coopératives. Dans le cadre du plan d'action, la Commission a lancé une plateforme concernant la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, qui réunit les gouvernements, les ONG et les entreprises et a pour mission de guider la mise en œuvre du plan d'action.
- **La Commission a présenté une proposition législative visant à moderniser le cadre relatif au blanchiment de capitaux et aux transferts de fonds (février 2013) pour renforcer les règles actuelles de l'Union,** par l'extension du champ d'application et la prise en compte de nouvelles menaces et de nouveaux domaines vulnérables. La proposition introduit en outre des mécanismes plus clairs pour l'identification des bénéficiaires effectifs, y compris ceux qui se trouvent derrière les entités. La proposition est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil.

- **De nouvelles règles de l'Union concernant les exigences de fonds propres des banques** augmenteront la transparence en ce qui concerne les activités des banques multinationales. Les établissements financiers devront fournir des informations sur six nouveaux points, dont le chiffre d'affaires, les bénéfices et les taxes dans chaque pays de l'Union et dans chaque pays tiers où ils sont actifs. Les dispositions législatives de l'Union sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs prévoient également, en matière de respect des obligations fiscales et de coopération, des conditions importantes qui doivent être remplies pour qu'un fonds puisse être commercialisé dans l'Union.
- Les modifications récemment convenues des **règles comptables de l'Union introduiront un système de déclaration pays par pays**. Elles couvriront les grandes entreprises privées de l'Union ou les entreprises cotées dans l'Union actives dans les secteurs du pétrole, du gaz, des mines et des forêts. La déclaration des impôts, redevances et primes payées par les entreprises multinationales aux gouvernements hôtes est un grand pas en avant pour la transparence fiscale ainsi que pour la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Bien que les outils existants aient considérablement amélioré l'échange d'informations, les États membres n'en font pas encore un usage global et efficace. Certaines des propositions de la Commission sont toujours en attente d'adoption, bien qu'elles soient sur la table depuis plusieurs années. En outre, les administrations fiscales des États membres n'ont pas pleinement exploité le potentiel d'un grand nombre des instruments juridiques et mécanismes pratiques existants. Pour l'heure, il faut en priorité que les États membres fassent pleinement usage de cette panoplie d'outils et qu'ils mettent en œuvre rapidement et de manière coordonnée ce qui a été convenu. Les États membres sont entièrement souverains en ce qui concerne la collecte de l'impôt, le fonctionnement et la cohérence de leurs législations et administrations fiscales et la lutte contre la fraude fiscale. Les outils proposés par l'Union ne seront d'aucune utilité si les États membres n'ont pas la volonté politique et la capacité administrative d'en faire pleinement usage. Si la Commission soutient les États membres dans leurs efforts en leur fournissant les outils et instruments pratiques, c'est à eux qu'il incombe de s'engager dans une coopération administrative efficace.

Encadré 3: quelles sont les mesures à prendre au niveau de l'Union?

- **Le Conseil devrait adopter la proposition de révision de la directive sur la fiscalité de l'épargne et donner mandat à la Commission pour négocier des améliorations équivalentes des accords conclus avec les pays voisins.**
- **Le projet d'accord UE-Liechtenstein en matière de lutte antifraude et de coopération fiscale** ainsi que le mandat pour ouvrir des négociations avec d'autres pays voisins de l'Union devraient aussi être adoptés par le Conseil.
- Il en va de même pour les mesures en suspens **visant à lutter contre la fraude à la TVA**, en particulier le mécanisme de réaction rapide.
- **Dans le prolongement du plan d'action de la Commission pour le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales de décembre 2012, les États membres devraient accorder la priorité à un suivi concret.**

- **Le principe de l'échange automatique d'informations au sein de l'Union devrait être étendu à tous les types de revenus.** La Commission européenne présentera une proposition législative visant à modifier la directive de l'Union sur la coopération administrative afin d'étendre le champ d'application de l'échange automatique d'informations au niveau de l'Union. L'objectif est de faire en sorte que l'échange automatique d'informations s'applique aux dividendes, plus-values et autres revenus dès 2015, soit la date à partir de laquelle l'échange automatique deviendra la norme au niveau de l'Union pour les revenus professionnels, les tantièmes, les produits d'assurance-vie, les pensions et les revenus de biens immobiliers. La proposition concernera également la faculté dont disposent actuellement les administrations fiscales de ne pas communiquer les informations qui ne sont pas «disponibles». En parallèle, on progressera sans délai au niveau technique en étendant aux formes de revenus pertinentes les modèles informatiques existants et en sécurisant les canaux de communication destinés à l'échange d'informations.

4. Actions destinées à promouvoir une bonne gouvernance mondiale dans le domaine fiscal

L'Union devrait aussi jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la promotion de la bonne gouvernance dans le domaine fiscal, et en particulier de l'échange automatique d'informations, au niveau mondial. La Commission est à la tête des efforts internationaux visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Les prochains sommets du G8 (17-18 juin) et du G20 (5-6 septembre) offriront d'importantes possibilités de progresser sur les questions de la fraude et de l'évasion fiscales ainsi que du blanchiment de capitaux au niveau international. L'OCDE, soutenue par le G20 et le G8, mène également des travaux dans ce domaine.

En s'appuyant sur les mécanismes en place à l'échelle de l'Union, une position forte et coordonnée de l'Union au sein du G8, du G20 et de l'OCDE peut contribuer à faire en sorte que l'échange automatique d'informations devienne la nouvelle norme mondiale.

Encadré 4: L'Union en tant que moteur de l'action au niveau international

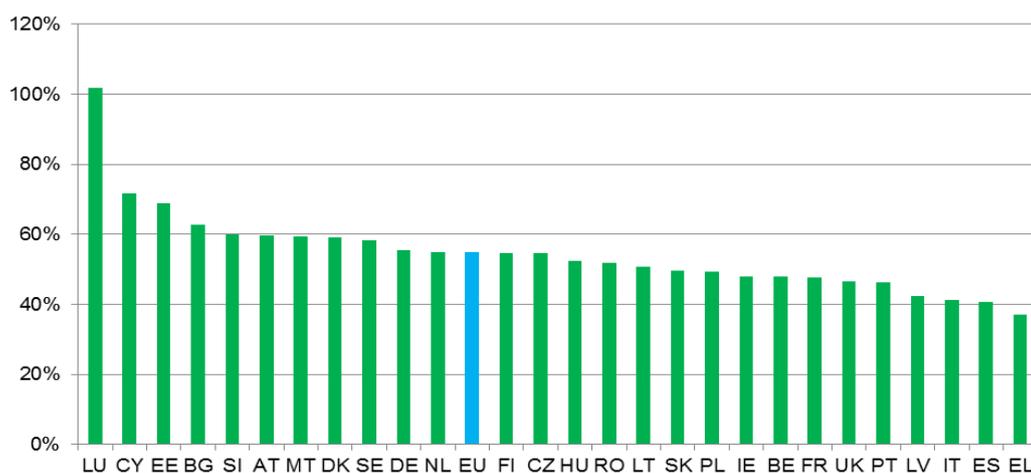
- **L'Union devrait jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale pour promouvoir les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal, et en particulier les principes de l'échange automatique d'informations et de la concurrence fiscale loyale.**
- **L'échange automatique d'informations devrait devenir la nouvelle norme internationale.** L'Union devrait définir une position ambitieuse et coordonnée pour faire de l'échange automatique d'informations une norme mondiale guidant la fiscalité internationale. Elle devrait en particulier s'exprimer d'une seule voix au sein du G8, du G20 et de l'OCDE, de manière à assurer un engagement ferme en faveur de la création de nouvelles règles internationales tenant compte des mécanismes en place à l'échelle de l'Union pour l'échange automatique d'informations.

- **L'union devrait continuer à aider les pays en développement souscrivant aux principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal** à mettre en place des administrations fiscales solides, en coopérant avec ces pays et en leur fournissant une assistance technique.
- **L'Union devrait coordonner sa position dans les discussions du G20** sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, en se fondant sur les orientations fournies dans les conclusions du Conseil européen et en exploitant les évolutions au sein de l'Union dans la lutte contre les paradis fiscaux et la planification fiscale agressive.
- La Commission s'emploiera à assurer **l'interconnectivité et l'interopérabilité entre les systèmes informatiques de l'Union pour l'échange d'informations**, d'une part, et le système mis en place par les États-Unis dans le cadre de la FATCA et la norme mondiale en cours d'élaboration par l'OCDE, d'autre part. Cette démarche permettra de réduire les charges administratives pesant sur les opérateurs et les administrations.

ANNEXE

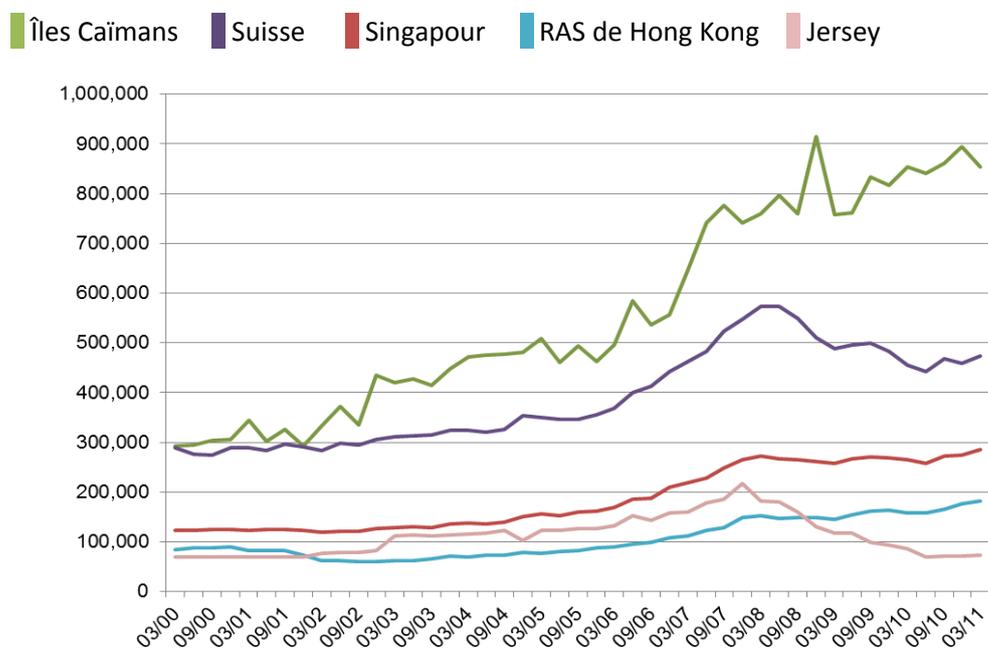
Les États membres ne collectent qu'environ la moitié des recettes de TVA à leur disposition

Recettes de TVA effectives en 2010 (exprimées en % des recettes théoriques au taux normal)²



Des centres financiers offshore disposant de lois très poussées en matière de secret bancaire continuent de dominer le marché international des dépôts transfrontières.

Évolution des dépôts non bancaires étrangers auprès des banques de certains grands centres financiers situés en dehors de l'Union (en millions d'USD)³



² Source: Commission européenne, «Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne», édition 2012.

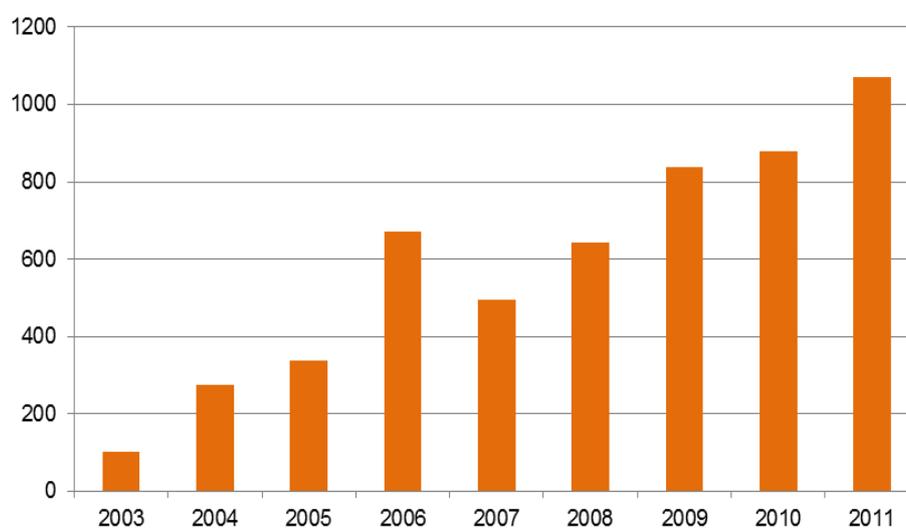
³ Source: Données publiques agrégées de la BRI

La coopération apporte des avantages économiques substantiels aux États membres

Depuis 2003, le montant des impôts récupérés dans les autres États membres au titre de la directive «recouvrement» a été multiplié par plus de dix.⁴

Évolution du montant des impôts recouverts dans le cadre de l'assistance en matière de recouvrement de l'Union

(indice: 2003 = 100)



⁴ Source: Commission européenne

