



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.6.2012
COM(2012) 351 final

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

**sur les moyens concrets de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, y
compris en ce qui concerne les pays tiers**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

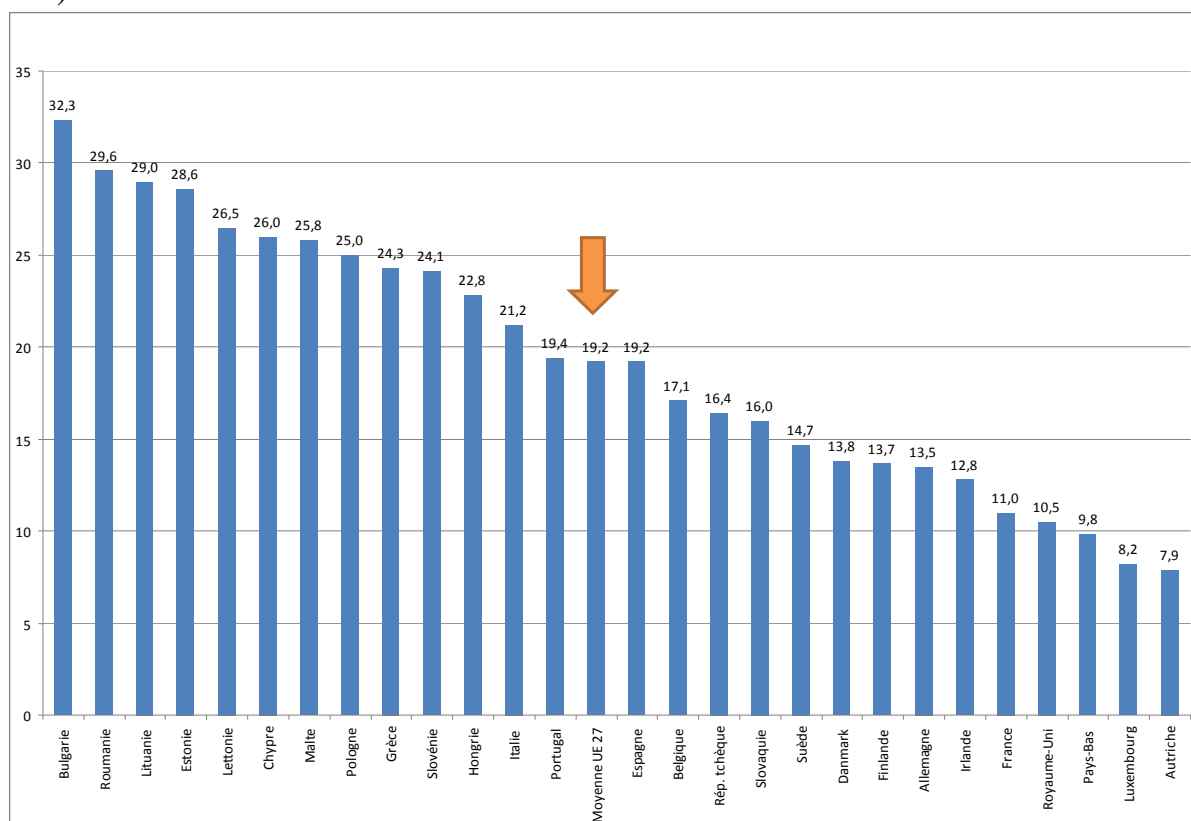
sur les moyens concrets de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, y compris en ce qui concerne les pays tiers

1. INTRODUCTION

La fraude et l'évasion fiscales limitent la capacité des États membres à percevoir des recettes et à mettre en œuvre leur politique économique. En période d'assainissement budgétaire, où de nombreux États membres doivent réduire leurs dépenses et augmenter leurs recettes, la fraude et l'évasion fiscales rendent encore plus difficile la conduite de la politique budgétaire¹. Les estimations concernant l'importance de l'économie souterraine dans l'Union européenne (UE), qui représenterait près d'un cinquième du PIB, donnent une première indication de l'ampleur du problème.

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.

Figure 1: estimation de l'importance de l'économie souterraine en 2011 (en % du PIB)²



En outre, plusieurs dizaines de milliards d'euros se trouvent dans des juridictions offshore, souvent non déclarés et non imposés, ce qui réduit les recettes fiscales nationales. Vu l'ampleur de ce phénomène, l'intensification de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales n'est pas qu'un problème de recettes; il s'agit aussi d'une question d'équité. Il est important de garder à l'esprit que, d'une manière générale, la grande majorité des contribuables de l'UE s'efforcent de respecter leurs obligations fiscales. Tout particulièrement en cette période économique difficile, ces contribuables honnêtes ne doivent pas subir des hausses d'impôts destinées à compenser les pertes de recettes dues aux fraudeurs et à ceux qui éludent l'impôt. Il convient donc de mettre l'accent sur la lutte contre la fraude et l'évasion. La présente communication n'aborde pas la question du travail au noir en tant que tel, bien qu'il puisse se produire dans le cadre de la fraude en matière de fiscalité indirecte; l'approche relative à la lutte contre le travail au noir a été exposée dans le document COM(2007) 628. Les avantages découlant de la résolution de ces problèmes peuvent être considérables. Selon les estimations, les initiatives récentes visant à encourager le respect spontané des règles prises dans le cadre du G20 ont permis de récolter, à elles seules, 10 milliards d'euros sur deux ans dans les États membres de l'UE concernés³. En réduisant la fraude et l'évasion, les États membres peuvent augmenter leurs recettes fiscales, ce qui leur donnera également une plus grande marge de

² Source: Schneider, F. (2012), «Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts». Les chiffres présentés dans la présente étude sont, par la force des choses, fondés sur des hypothèses, et il convient donc de les considérer avec prudence étant donné que leur exactitude n'a pas été démontrée.

³ OCDE: «The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results», 26 octobre 2011.

manœuvre pour restructurer leurs systèmes fiscaux d'une manière propice à la croissance, comme le préconise l'examen annuel de la croissance pour 2012⁴.

Au cours des dernières années, le défi posé par la fraude et l'évasion fiscales a considérablement gagné en importance. La mondialisation de l'économie, l'évolution technologique, l'internationalisation de la fraude et l'interdépendance des autorités fiscales des États membres qui en résulte montrent les limites des approches purement nationales et renforcent la nécessité d'une action commune.

Le 2 mars 2012, le Conseil européen a par conséquent invité le Conseil et la Commission à définir rapidement des moyens concrets pour améliorer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, y compris en ce qui concerne les pays tiers, et à faire rapport en la matière en juin 2012 au plus tard. En avril, le Parlement européen a adopté une résolution qui fait écho à la nécessité urgente d'agir dans ce domaine.

Un accroissement de l'efficacité et de l'efficacé de la perception de l'impôt est donc crucial. Il convient d'agir à trois niveaux pour régler les problèmes que posent la fraude et l'évasion fiscales. Tout d'abord, la perception de l'impôt doit être améliorée au sein de chaque État membre. Ensuite, il est nécessaire de renforcer la coopération transfrontière entre les administrations fiscales des États membres. Enfin, l'Union européenne doit avoir une politique claire et cohérente à l'égard des pays tiers pour promouvoir ses normes au niveau international et assurer des conditions de concurrence équitables. La coopération au niveau de l'UE apporte une valeur ajoutée dans chacun de ces trois domaines.

La présente communication expose la manière dont il est possible d'améliorer le respect des obligations fiscales et de réduire la fraude et l'évasion, grâce à une meilleure utilisation des instruments existants et à l'adoption des propositions de la Commission toujours en suspens. Elle recense également les domaines dans lesquels la coordination ou des mesures législatives supplémentaires seraient bénéfiques à l'UE et aux États membres. Il s'agit de cibler non seulement les activités frauduleuses et l'évasion fiscale, mais aussi la planification fiscale agressive. La planification fiscale agressive inclut le recours à des structures ou opérations artificielles et l'exploitation des différences entre régimes fiscaux ayant pour effet de mettre à mal les règles fiscales des États membres et d'aggraver la perte de recettes fiscales.

2. COLLECTE PLUS EFFICACE DE L'IMPOT DANS LES ÉTATS MEMBRES

Les États membres sont entièrement souverains en ce qui concerne la collecte de l'impôt, le fonctionnement et la cohérence de leurs législation et administrations fiscales, le recouvrement de l'impôt et la lutte contre la fraude fiscale.

Toutefois, les mesures nationales (ou leur absence) ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur dans son ensemble, car elles peuvent entraîner des distorsions de concurrence entre les entreprises de l'UE, et sur la capacité des États membres à tenir les engagements du pacte de stabilité et de croissance.

L'importance de la politique fiscale pour l'assainissement budgétaire et la croissance a été clairement reconnue dans le processus du semestre européen⁵ et le pacte pour l'euro plus⁶. Le

⁴ Communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2012 – COM(2011) 815 final du 25 novembre 2011 – 17229/11; conclusions du Conseil du 16 février 2012 (doc. 6353/1/12 Rev.1).

G20 l'a également soulignée. L'inefficacité et l'inefficience de la collecte de l'impôt entravent la mise en place d'un assainissement budgétaire juste et ambitieux.

La vaste analyse réalisée par la Commission dans le contexte du semestre européen, qui a donné lieu à des recommandations à la fois pour chaque État membre et pour les pays de la zone euro dans son ensemble, a mis en évidence le fait que de nombreux États membres sont confrontés à des problèmes réels et considérables d'évasion fiscale, parfois liés à la faiblesse de leur capacité administrative. Des recommandations par pays en la matière ont été adressées à dix États membres⁷.

Le renforcement de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, qui figure dans certaines recommandations par pays, permettra d'accroître les recettes fiscales et donc de soutenir les réformes structurelles nécessaires. Ce renforcement peut aussi aider les États membres à mettre en œuvre les autres recommandations fiscales propices à la croissance, et notamment à réduire les coûts de conformité fiscale pour les entreprises.

Les données sur le ratio des recettes de TVA dans les États membres illustrent l'ampleur de la sous-perception des recettes. Si les taux réduits de TVA et les exonérations de la taxe expliquent en partie cet écart, le fait que les États membres ne collectent qu'une partie des recettes théoriques de la TVA est également imputable à l'évasion fiscale.

⁵ Communication de la Commission sur l'examen annuel de la croissance 2012 – COM(2011) 815 final du 25 novembre 2011 – 17229/11; conclusions du Conseil du 16 février 2012 (doc. 6353/1/12 Rev.1).

⁶ Conclusions du Conseil du 16 février 2012 (doc. 6404/1/12 Rev.1).

⁷ Des recommandations par pays sur ces questions ont été adressées à la Bulgarie, à Chypre, à la République tchèque, à l'Estonie, à la Hongrie, à l'Italie, à la Lituanie, à Malte, à la Pologne et à la Slovaquie. On notera que les États membres qui bénéficient actuellement d'une aide financière au titre du Fonds européen de stabilité financière (FESF), du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) ou des dispositions de l'article 143 du traité sont invités à mettre en œuvre les mesures établies dans les décisions d'exécution qui les concernent et précisées dans leurs protocoles d'accord ainsi que dans leurs possibles suppléments. Les États membres concernés sont la Grèce, l'Irlande, le Portugal et la Roumanie.

Figure 2: recettes de TVA effectives en 2010 (exprimées en % des recettes théoriques au taux normal)⁸

Les problèmes auxquels les administrations fiscales sont confrontées sont également mis en évidence par les coûts administratifs considérables liés à la perception de l'impôt.

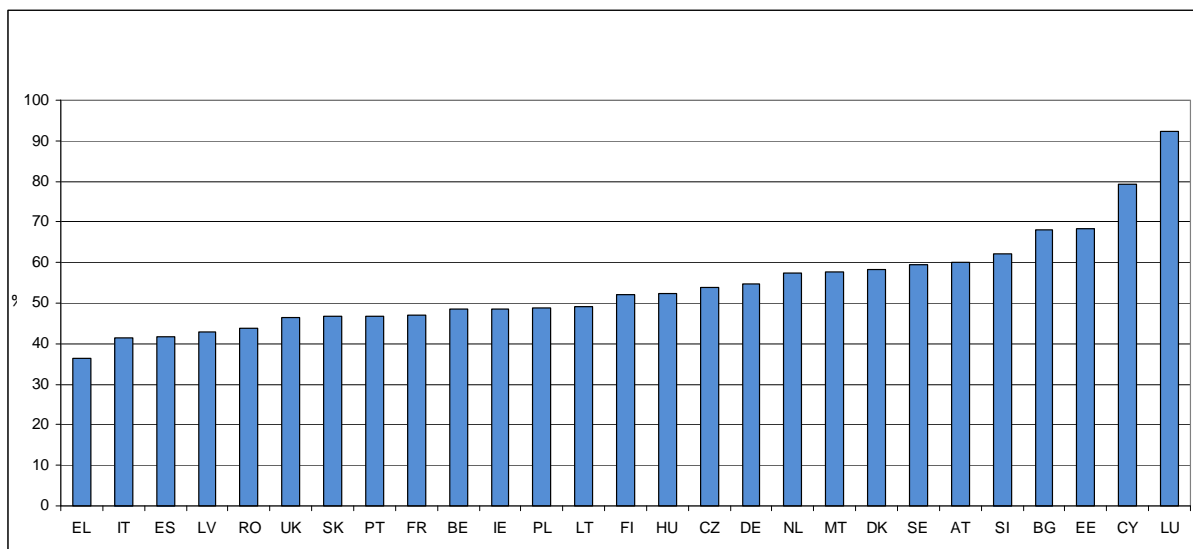
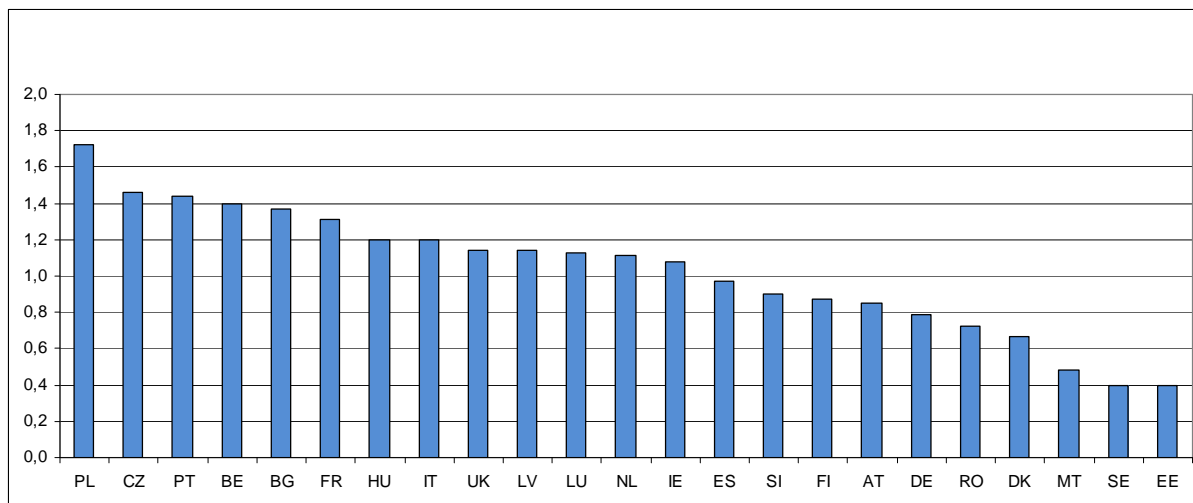


Figure 3: coûts administratifs/perception des recettes nettes (coût en EUR par 100 EUR de recettes)⁹



Dans ce contexte, il existe d'ores et déjà des programmes d'assistance technique spécifiques¹⁰, et la Commission invite les États membres à y recourir lors de la conception des

⁸ Source: Commission européenne, «Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne», édition 2012.
⁹ Source: OCDE. Le tableau contient des données pour 23 États membres. Les données pour CY, EL, LT et SK ne sont pas disponibles ou sont en cours de validation.
¹⁰ Décision n° 1482/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur (Fiscalis 2013) et abrogeant la décision n° 2235/2002/CE (JO L 330 du 15.12.2007, p. 1).

programmes destinés à améliorer le fonctionnement de leurs administrations fiscales ainsi qu'à renforcer la capacité administrative et le respect des obligations fiscales. Pour l'avenir, il est nécessaire de disposer d'un successeur efficace au programme Fiscalis, pour améliorer le bon fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur.

La Commission estime également qu'il importe de continuer à aider les États membres à déceler les faiblesses inhérentes à leurs administrations fiscales et de les soutenir dans la résolution des problèmes spécifiques, d'assurer l'échange des meilleures pratiques et également de définir des méthodes d'étalonnage des performances pour évaluer les fonctions essentielles de la perception de l'impôt et des contrôles.

3. MEILLEURE COOPERATION TRANSFRONTIERE ENTRE LES ADMINISTRATIONS FISCALES DE L'UE

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, ce qui pose de nouveaux défis aux administrations fiscales nationales dans le domaine de la coopération et de l'échange d'informations.

3.1. Utilisation optimale des instruments juridiques existants

La coopération transfrontière entre les administrations fiscales des États membres ne peut être vraiment efficace sans confiance mutuelle et solidarité entre les États membres. Ce n'est que s'ils sont prêts à s'entraider que les États membres peuvent espérer tirer profit de tous les avantages de la coopération. L'expérience de la directive «Épargne»¹¹ démontre les avantages d'une telle coopération. En moyenne, les pays de la source envoient chaque année aux pays de résidence plus de 4 millions d'enregistrements, qui correspondent en moyenne à 20 milliards d'euros de revenus de l'épargne.

Une série d'instruments juridiques importants dans le domaine de la coopération administrative ont été adoptés au cours des dernières années, tant pour la fiscalité directe que pour la fiscalité indirecte¹². Toutefois, leur utilisation effective et globale par les États membres n'est pas encore une réalité.

La Commission soutient les États membres dans leurs efforts, en leur fournissant les outils et instruments pratiques dont ils ont besoin pour une coopération administrative efficace. Elle a déjà mis au point des formats électroniques pour l'échange d'informations et des canaux de communication sécurisés devront être mis à jour et élargis en permanence pour couvrir

¹¹ Directive 48/2003/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts (JO L 157 du 26.6.2003, p. 38).

¹² Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84 du 31.3.2010, p. 1); règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1); directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO L 64 du 11.3.2011, p. 1); règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil du 2 mai 2012 concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise et abrogeant le règlement (CE) n° 2073/2004 (JO L 121 du 8 mai 2012, p. 1).

d'autres types de revenus. La Commission suivra de près la bonne application, par tous les États membres, des règles et procédures convenues en commun.

3.2. Autres moyens concrets de renforcer la coopération

3.2.1. Renforcer les outils existants

Le 13 novembre 2008, la Commission européenne a adopté une proposition de modification de la directive «Épargne» en vue de combler les lacunes existantes et de mieux prévenir l'évasion fiscale. Les deux principales lacunes relevées sont l'utilisation de structures intermédiaires non imposées pour dissimuler le bénéficiaire effectif réel et le recours à des instruments et autres produits financiers innovants (par exemple des produits de détail structurés et des enveloppes d'assurance) non couverts par la directive.

Le deuxième réexamen de la directive «Épargne» a confirmé l'utilisation généralisée de structures offshore non taxées comme intermédiaires entre le payeur et le bénéficiaire final afin de dissimuler le bénéficiaire effectif réel. En effet, 35 % des dépôts non bancaires dans les États membres (65 % des dépôts dans les pays ayant conclu un accord dans le domaine de l'épargne) sont détenus par des structures de ce type établies dans des juridictions offshore. Le réexamen a également révélé qu'au cours des dernières années, le marché des produits financiers structurés (encours actuel des ventes de 767,3 milliards d'euros) a augmenté en moyenne de plus de 30 % par an. Les États membres approuvent l'essentiel du contenu de la proposition de modification, et il est primordial que ces modifications soient désormais adoptées sans délai. L'UE doit montrer son aptitude à s'attaquer à ces problèmes, ce qui la placera également dans une meilleure position pour demander aux autres pays des améliorations équivalentes.

3.2.2. Intensifier l'échange d'informations

L'échange d'informations fournit aux administrations fiscales des données extrêmement précieuses sur les revenus perçus et les actifs détenus par leurs contribuables, qui peuvent également se révéler particulièrement utiles aux fins de l'analyse de risque et servir d'incitation au respect volontaire des règles. Il convient d'encourager le recours à l'échange automatique d'informations là où il est le plus utile. La Commission a établi des formats informatiques pour les revenus de l'épargne et est en train de mettre au point de nouveaux formats concernant les revenus couverts par la directive 2011/16/UE en vue de la mise en œuvre d'un échange automatique d'informations sûr et renforcé dans l'UE. L'UE a un rôle essentiel à jouer dans la promotion de sa norme d'échange automatique d'informations, de façon à soutenir l'élaboration de normes internationales concernant la transparence et l'échange d'informations en matière fiscale.

Pour que les informations échangées puissent être utilisées immédiatement, il est essentiel d'améliorer l'identification des contribuables. L'expérience acquise dans les États membres montre que les informations peuvent être mises en concordance de manière bien plus adéquate lorsqu'un numéro d'identification fiscale (NIF) est communiqué et utilisé comme identificateur unique. C'est pourquoi la Commission va procéder à une analyse d'impact en vue de proposer, le cas échéant, l'attribution d'un NIF européen à chaque contribuable engagé dans une activité transfrontière. Il convient également d'étudier la possibilité de donner aux administrations fiscales des États membres un accès réciproque direct aux parties des bases de données nationales pertinentes, ainsi qu'une extension du champ d'application de l'accès automatisé dans le domaine de la TVA.

3.2.3. *Agir sur les tendances et les mécanismes de fraude et d'évasion fiscales*

Il est essentiel de mettre au point et de partager des outils, systèmes et méthodes de travail qui permettent de déceler les tendances et mécanismes en matière de fraude et d'évasion fiscales, ainsi que de détecter les fraudeurs individuels dans un contexte transfrontière. À cette fin, la Commission poursuivra ses travaux sur l'extension rapide de réseau Eurofisc et de son système d'alerte précoce au domaine de la fiscalité directe, ainsi que sur l'amélioration des techniques de gestion des risques. Elle proposera également un mécanisme de réaction rapide pour la fraude à la TVA.

La Commission entend également définir une stratégie pour lutter contre la planification fiscale agressive. Elle examinera les moyens d'améliorer l'accès à l'information sur les flux financiers, de façon à rendre plus facile le suivi des paiements importants effectués par le biais de comptes bancaires offshore. Il convient d'envisager la création, au sein de l'UE, d'équipes d'auditeurs consacrées à la fraude fiscale transfrontière. Il importe en outre d'encourager les audits conjoints réguliers par un recours intensif aux dispositions juridiques existantes relatives aux contrôles simultanés et à la présence de fonctionnaires étrangers dans un autre État membre¹³.

3.2.4. *Assurer un niveau élevé de respect des règles par les contribuables*

L'amélioration du respect des règles par les contribuables¹⁴ est un élément important de toute stratégie efficace de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Pour renforcer le respect des règles aux niveaux national et transfrontière, il faut que les contribuables soient mieux sensibilisés aux règles fiscales de l'UE et des États membres. Des outils tels qu'un PORTAIL INTERNET unique SUR LA FISCALITÉ, couvrant l'ensemble des impôts et taxes et destiné à tous les contribuables, de même qu'un guichet unique pour les contribuables non-résidents dans les États membres permettraient aux contribuables concernés d'accomplir plus facilement leurs obligations fiscales. Dans le domaine de la TVA, la Commission est en train de mettre en place une plateforme de dialogue, appelée «Forum de l'UE sur la TVA», regroupant les autorités fiscales et les représentants du monde des entreprises. Ce forum créera les conditions nécessaires à un fonctionnement plus harmonieux du système actuel de TVA, en visant à améliorer le respect spontané des règles.

Le respect des règles par les contribuables pourrait être encouragé de diverses manières. L'une de celles-ci consiste à simplifier les règles et à réduire les coûts de conformité pour les contribuables. Les coûts administratifs que les entreprises doivent supporter pour se conformer au code fiscal varient considérablement selon les États membres. Étant donné que ces coûts et le temps nécessaire sont proportionnellement beaucoup plus importants pour les petites entreprises, la réduction de la complexité administrative et le recours accru aux outils en ligne permettraient d'améliorer la collecte de l'impôt et de renforcer la compétitivité de nombreuses entreprises européennes.

Les administrations fiscales devraient également envisager de compléter leur approche fondée sur les contrôles par une approche de service. Elles pourraient aussi créer des incitations sous

¹³ Article 7 de la directive 2010/24/UE; articles 28, 29 et 30 du règlement (UE) n° 904/2010; articles 11 et 12 de la directive 2011/16/UE; articles 12 et 13 du règlement (UE) n° 389/2012.

¹⁴ Le respect des obligations fiscales désigne la mesure dans laquelle un contribuable respecte (ou non) les règles fiscales de son pays, par exemple en déclarant ses revenus, en déposant une déclaration et en payant ses impôts en temps et en heure.

la forme de programmes de divulgation volontaire et encourager leurs contribuables à corriger spontanément leurs erreurs. Dans l'esprit de la responsabilité sociale des entreprises¹⁵, la Commission élaborera une charte des contribuables.

Dans une économie mondialisée, où les contribuables contrevenants peuvent peser les risques d'être démasqués et sanctionnés dans différentes juridictions, il est utile d'envisager, en ce qui concerne certains types de délits fiscaux, un niveau commun minimal de sanction à l'encontre des personnes qui se rendent coupables de fraude et d'évasion fiscales, y compris des sanctions administratives et pénales. La lutte contre la fraude est un des domaines prioritaires recensés dans la communication de la Commission intitulée «Vers une politique de l'UE en matière pénale»¹⁶. La Commission proposera des règles pour renforcer la lutte contre la fraude touchant les intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal.

3.2.5. Renforcer la gouvernance fiscale

Un contribuable qui se livre à la fraude à la TVA éludera souvent aussi l'impôt sur les entreprises ou sur les revenus, et inversement. Il est donc essentiel de viser une approche plus coordonnée entre la fiscalité directe et la fiscalité indirecte. Sans ignorer les spécificités des différents impôts et taxes, il convient de s'inspirer des divers mécanismes et méthodes de travail dans les différents domaines pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale dans tous les domaines.

Il importe de promouvoir une plus grande convergence des outils et systèmes dans les domaines de la fiscalité directe et indirecte, par exemple en prévoyant une présentation identique pour les parties communes des formulaires. À moyen terme, la Commission envisagera la possibilité de proposer un instrument juridique unique pour la coopération administrative concernant tous les types d'impôts et taxes, afin d'assurer l'intégration et la cohérence totales des mécanismes de coopération.

Étant donné que la fraude fiscale est souvent liée à d'autres formes de criminalité, il est important de renforcer la coopération entre les administrations fiscales et les autres autorités, en particulier celles chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et de la sécurité sociale et les autorités judiciaires, au niveau tant national qu'international. Sur le plan national, il est nécessaire d'assurer un niveau satisfaisant de coopération entre tous les services répressifs, en ce qui concerne non seulement la fraude et l'évasion fiscales, mais aussi la criminalité fiscale¹⁷¹⁸. La coopération en matière de criminalité fiscale peut également être assurée par l'intermédiaire d'Europol¹⁹. La Commission peut faciliter la coordination dans les domaines concernés par l'utilisation commune des programmes existants et de ceux qui leur succéderont.

¹⁵ Communication intitulée «Responsabilité sociale des entreprises: une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014» - COM(2011) 681 final du 25 mai 2011.

¹⁶ COM(2011) 573 final du 20 septembre 2011.

¹⁷ Blanchiment d'argent, financement du terrorisme et organisations criminelles concernant les fraudes intracommunautaires à l'opérateur défaillant, y compris la fraude à la TVA de type carrousel et les investissements délictueux dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union.

¹⁸ Les normes révisées du GAFI, adoptées en février 2012, ont fait de la criminalité fiscale une infraction à part entière, au même titre que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

¹⁹ Europol permet d'identifier les organisateurs d'actes de criminalité fiscale et de démanteler les réseaux criminels.

4. POLITIQUE COHERENTE A L'EGARD DES PAYS TIERS

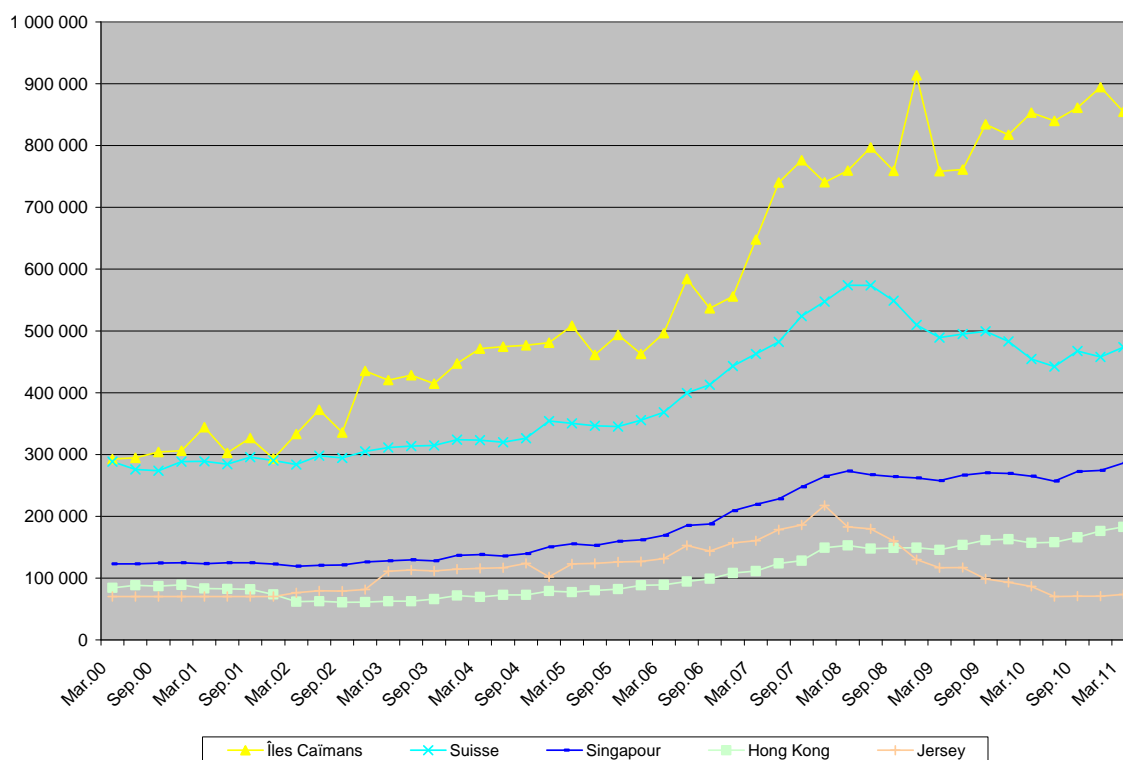
L'UE dispose d'une politique claire et cohérente sur les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal (transparence, échange d'informations et concurrence fiscale loyale), mais elle doit veiller à promouvoir cette politique de façon plus méthodique, non seulement en son sein, mais aussi à l'égard des pays tiers.

4.1. Garantir l'application de normes équivalentes par les pays tiers

L'application effective et harmonieuse des mesures renforcées en matière de fiscalité de l'épargne au niveau de l'UE bénéficierait grandement du renforcement des mesures équivalentes en vigueur avec nos grands partenaires.

Des centres financiers bien connus et bénéficiant d'une large publicité, qui disposent de lois très poussées en matière de secret bancaire, continuent de dominer le marché international des dépôts transfrontières. Avec un total de 1 352 milliards d'USD de dépôts non bancaires, les Îles Caïmans et la Suisse représentent, à elles seules, près de 20 % de l'ensemble des dépôts mondiaux de ce type.

Graphique 4: évolution des dépôts non bancaires étrangers auprès des banques de certains grands centres financiers situés en dehors de l'UE (en millions d'USD)²⁰



Par conséquent, le Conseil devrait rapidement donner mandat à la Commission, et lui apporter son soutien, pour négocier des modifications des accords dans le domaine de la fiscalité de l'épargne que l'UE a conclus avec la Suisse, le Liechtenstein, l'Andorre, Monaco et Saint-Marin. Aligner ces accords sur les nouvelles normes qui seront appliquées dans l'UE à la suite

²⁰ Source: Données publiques agrégées de la BRI

des modifications à apporter à la directive «Épargne» devrait permettre de nouvelles avancées dans la mise en place de mesures équivalentes régissant les relations avec ces juridictions. Une démarche identique devrait être adoptée pour mettre à jour les accords de ce type conclus avec les territoires dépendants et associés concernés. Il convient d'accorder une attention particulière à l'évolution de la situation internationale concernant les centres financiers à travers le monde entier.

Ensemble, toutes ces mesures renforceraient considérablement la capacité des États membres à collecter les impôts sur les revenus d'investissement de leurs résidents. Les accords bilatéraux récemment conclus avec la Suisse par le Royaume-Uni et l'Allemagne donnent une indication des actifs non taxés détenus en Suisse. Les avances prévues en application de ces accords s'élevaient à 500 millions de francs suisses pour le Royaume-Uni et à 2 milliards de francs suisses pour l'Allemagne. Les montants effectifs de la régularisation devraient dépasser 1,3 milliard de francs suisses pour le Royaume-Uni et 4 milliards de francs suisses pour l'Allemagne. Le Royaume-Uni estime que la régularisation pourrait lui rapporter entre 4 et 7 milliards de livres sterling. Cette estimation donne une indication de l'ampleur du problème pour l'UE dans son ensemble.

Il ressort des conclusions du deuxième réexamen de la directive «Épargne» que le renforcement des accords existants conformément aux modifications proposées de la directive permettrait d'inclure les fonds détenus sur des comptes fiduciaires. Il s'agit de comptes sur lesquels la banque de l'investisseur redépose des fonds en son nom propre dans une autre juridiction. Dans le cas de la Suisse, les fonds détenus sur ces comptes fiduciaires représentent 4,5 fois les fonds détenus directement par les investisseurs concernés.

4.2. Promouvoir les normes de l'UE au niveau international

Il importe d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques de l'UE en général, de sorte que les partenaires de l'UE dans le cadre des accords internationaux en matière de coopération et de commerce s'engagent à respecter les principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal, conformément aux conclusions du Conseil de 2008²¹. Ces principes doivent continuer à être inclus dans tous les accords pertinents conclus avec les pays tiers au niveau de l'Union et être encouragés par des mesures d'incitation dans le cadre de la coopération au développement, comme la Commission l'a exposé dans sa communication de 2009 intitulée «Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal»²² et dans sa communication de 2010 intitulée «Fiscalité et développement – Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal»²³.

Le Conseil devrait également approuver rapidement le projet d'accord UE/Liechtenstein sur la lutte antifraude et les questions de coopération fiscale et donner mandat à la Commission pour ouvrir des négociations similaires avec l'Andorre, Monaco, Saint-Marin et la Suisse. En outre, il convient d'étudier les possibilités de conclure avec des pays tiers des accords multilatéraux concernant la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité indirecte, ainsi que la participation de pays tiers aux contrôles simultanés.

Les évolutions récentes au niveau international en ce qui concerne le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FACTA) des États-Unis ouvrent de nouvelles perspectives pour le

²¹ Conclusions du Conseil «Ecofin» du 14 mai 2008 (communiqué de presse n° 8850/08).

²² COM(2009) 201 final du 28 avril 2009.

²³ COM(2010) 163 final du 21 avril 2010.

renforcement de l'échange automatique d'informations entre les États membres et les pays tiers et, partant, pour l'amélioration de la transparence au niveau mondial.

Enfin, il faut améliorer la coopération avec les autres organisations internationales en vue de promouvoir les intérêts communs et d'éviter les doubles emplois, ainsi que de créer des synergies au bénéfice des institutions financières et des administrations fiscales²⁴. Les États membres devraient être en mesure d'utiliser un seul ensemble d'outils et instruments à la fois au sein de l'UE et dans leurs relations avec les pays tiers. À cette fin, la Commission promeut des outils pratiques avancés de l'Union européenne (y compris des formats électroniques) afin d'assurer leur utilisation par les pays tiers, en particulier dans les relations avec les États membres de l'UE.

4.3. Voie à suivre pour aborder la question des paradis fiscaux et de la planification fiscale agressive

Les paradis fiscaux, parfois également appelés «juridictions non coopératives», désignent communément des juridictions qui sont en mesure de financer leurs services publics sans prélever d'impôt sur les revenus, ou en ne taxant ces derniers que très faiblement, et qui se présentent comme des endroits permettant aux non-résidents d'échapper à l'impôt dans leur pays de résidence. L'OCDE a relevé trois éléments caractéristiques de l'existence d'un paradis fiscal: i) absence d'échange effectif d'informations, ii) manque de transparence et iii) absence d'obligation de mener des activités significatives. En outre, ces juridictions offrent souvent un traitement fiscal préférentiel aux non-résidents afin d'attirer les investissements provenant d'autres pays. Les paradis fiscaux pratiquent donc une concurrence déloyale et compliquent la tâche des autres pays qui souhaitent imposer leurs résidents de manière équitable.

Des travaux intensifs sont en cours pour éliminer bon nombre des caractéristiques dommageables des paradis fiscaux. L'adoption quasi universelle de règles très poussées en matière d'échange d'informations sur demande et de transparence, à la suite de la relance du Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et de l'échange d'informations à des fins fiscales, a constitué une avancée considérable. Toutefois, bien que de nombreux anciens «paradis fiscaux» se soient engagés à respecter ces principes, on commence à peine à examiner si ces engagements ont été tenus dans la pratique. En outre, le Forum ne s'occupe pas de la question de la «concurrence fiscale équitable», principe que l'UE défend en son sein par l'intermédiaire du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises²⁵. La promotion de cette notion auprès des pays tiers présente un intérêt à la fois pour l'OCDE et pour l'UE.

Les paradis fiscaux restent susceptibles de porter atteinte aux intérêts des États membres. La charge des coûts de conformité supplémentaires dus à l'action non coordonnée des États membres pour protéger leurs assiettes fiscales est supportée par tous les contribuables. De même, lorsque des recettes fiscales sont perdues en raison du détournement de l'assiette d'imposition vers des paradis fiscaux et que les taux de taxation sont augmentés pour

²⁴ L'UE joue un rôle actif dans d'autres enceintes internationales, telles que l'OCDE, l'Organisation interétatique des administrations fiscales (IOTA), le Centre interaméricain des administrateurs fiscaux (CIAT), le Dialogue fiscal international (DFI), le Pacte fiscal international (ITC) et le Forum africain d'administration fiscale (ATAF).

²⁵ Conclusions du Conseil Ecofin du 1^{er} décembre 1997 concernant la politique fiscale (JO C 2 du 6.1.1998, p. 1).

compenser l'érosion de cette assiette d'imposition, c'est l'ensemble des contribuables qui en souffre.

Au-delà des questions spécifiques liées aux paradis fiscaux, la Commission entend contribuer à la mise place dans l'UE d'un environnement fiscal sain et juste (pour les États membres, les contribuables et les investisseurs), dans lequel le problème de l'érosion des assiettes d'imposition est traité de manière efficace (au sein de l'UE et dans les relations avec les pays tiers). Il importe que des mesures prises par des pays tiers ne viennent pas compromettre les avantages découlant de cet environnement. Les moyens d'action envisageables dans cette perspective sont actuellement à l'étude, l'objectif étant de présenter un plan d'action vers la fin de l'année. Il s'agit d'établir une série de mesures, de procédures et d'outils en vue d'une action coordonnée, lesquels pourraient inclure un mélange de mesures de défense ou de sanctions contre les pays qui pratiquent une concurrence fiscale déloyale et de mesures d'incitation pour encourager ces pays à mettre fin à ces pratiques. L'accent sera mis sur des mesures coordonnées. La communication de la Commission abordera également les questions liées à la planification fiscale agressive.

5. CONCLUSION

Il existe une volonté politique claire, exprimée par les chefs d'État et de gouvernement le 2 mars 2012, de donner la priorité aux actions concrètes pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Il convient désormais de passer de la parole aux actes. La présente communication constitue une première réponse à la demande du Conseil européen; elle recense les différents niveaux auxquels des mesures sont nécessaires et donne de grandes orientations sur les questions qui méritent une réflexion plus approfondie. La Commission espère faire avancer ces discussions à la fois au niveau du Conseil et au sein du groupe de politique fiscale²⁶. Une adoption rapide de la révision de la directive «Épargne» et un accord immédiat sur l'octroi d'un mandat de négociation à la Commission constitueraient un premier pas dans cette direction.

Le semestre européen offre un cadre idéal pour examiner les questions fiscales dans le contexte plus large du développement économique de l'Union européenne et intégrer la politique fiscale dans les efforts en faveur de la croissance. La Commission poursuivra ses efforts visant à soutenir les stratégies d'assainissement et de croissance des États membres.

Avant la fin de 2012, la Commission a l'intention de présenter un plan d'action fondé sur une analyse d'impact proportionnée et recensant les mesures spécifiques qui pourraient être mises en place rapidement si on leur accorde la priorité politique nécessaire. La présentation de ce plan devrait intervenir en même temps que celle de l'initiative sur les paradis fiscaux et la planification fiscale agressive. Ce plan d'action définira des mesures concrètes pour renforcer la coopération administrative et soutiendra le développement de la politique actuelle en matière de bonne gouvernance; il portera également sur les questions plus larges de l'interaction avec les paradis fiscaux et de la lutte contre la planification fiscale agressive, ainsi que sur d'autres aspects du problème, comme la criminalité fiscale.

²⁶ Le groupe de politique fiscale est un groupe permanent à haut niveau, créé en 1996, au sein duquel les questions de politique fiscale font l'objet d'un examen stratégique global au niveau européen; il est présidé par le commissaire chargé de la fiscalité.