Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires économiques et monétaires

2024/2118(INI)

24.03.2025

PROJET DE RAPPORT

sur le rôle de la simplicité de la réglementation fiscale et de la fragmentation fiscale dans la compétitivité européenne
(2024/2118(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteur: Michalis Hadjipantela

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 11

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS 12

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le rôle de la simplicité de la réglementation fiscale et de la fragmentation fiscale dans la compétitivité européenne
(2024/2118(INI))

Le Parlement européen,

– vu l'article 4 et les articles 63 à 66 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les principes du marché intérieur, la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 113, 114 et 115,

– vu la directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents[1] (la «directive relative aux intérêts et redevances»),

– vu la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents[2] (la «directive sociétés mères-filiales»),

– vu la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial (15 %) pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union[3], qui constitue la réponse de l'Union en matière de coordination fiscale internationale,

– vu les évolutions en cours concernant la solution à deux piliers pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie,

– vu les rapports finaux du projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) d'octobre 2015,

– vu les «rapports sur les blueprints des piliers un et deux» adoptés le 14 octobre 2020 par le cadre inclusif de l'OCDE/G20, ainsi que les résultats d'une analyse économique et d'une évaluation d'impact de l'OCDE du 12 octobre 2020 intitulée «Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Évaluation d'impact économique»,

– vu la déclaration du cadre inclusif sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices de l'OCDE/G20 du 8 octobre 2021 intitulée «Déclaration sur une solution à deux piliers pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de l'économie»,

[1] JO L 157 du 26.6.2003, p. 49.
[2] JO L 345 du 29.12.2011, p. 8.
[3] JO L 328, 22.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj.

– vu le modèle de règles du Pilier Deux du cadre inclusif de l'OCDE/G20 du 20 décembre 2021 pour la mise en œuvre au niveau national de l'impôt minimum mondial de 15 %,

– vu la loi publique américaine 117-169 du 16 août 2022, connue sous le nom de loi sur la réduction de l'inflation,

– vu la communication de la Commission du 15 juillet 2020 intitulée «Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance» (COM(2020)0312),

– vu la communication de la Commission du 18 mai 2021 intitulée «Fiscalité des entreprises pour le XXIe siècle» (COM(2021)0251),

– vu la proposition de la Commission du 22 décembre 2021 en vue d'une directive du Conseil relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'Union (COM(2021)0823), ainsi que la position du Parlement sur cette proposition[4],

– vu l'étude de la Commission de janvier 2022 intitulée «Tax compliance costs for SMEs – An update and a complement: final report» (Coûts de conformité fiscale pour les PME. Mise à jour et complément, rapport final),

– vu la proposition de la Commission du 11 mai 2022 en vue d'une directive du Conseil établissant des règles relatives à un abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement et à la limitation de la déductibilité des intérêts aux fins de l'impôt sur les sociétés (COM(2022)0216),

– vu la proposition de la Commission du 8 décembre 2022 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les règles en matière de TVA adaptées à l'ère numérique (COM(2022)0701), la proposition de la Commission en vue d'un règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) nº 904/2010 en ce qui concerne les modalités de coopération administrative en matière de TVA nécessaires à l'ère numérique (COM(2022)0703), la proposition de la Commission en vue d'une directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le certificat électronique d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (COM(2024)0278) et l'accord du Conseil sur le train de mesures sur la TVA à l'ère numérique du 5 novembre 2024,

– vu la directive (UE) 2025/50 du Conseil du 10 décembre 2024 relative à un allègement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source[5] (FASTER),

– vu la proposition de la Commission 12 septembre 2023 en vue d'une directive du Conseil relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT) (COM(2023)0532),

– vu la proposition de la Commission du 12 septembre 2023 en vue d'une directive du Conseil établissant un système d'imposition en fonction du siège central pour les micro,

[4] JO C 479 du 16.12.2022, p. 89.
[5] JO L, 2025/50, 10.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2025/50/oj.

petites et moyennes entreprises et modifiant la directive 2011/16/UE (COM(2023)0528),

– vu la proposition de la Commission du 12 septembre 2023 en vue d'une directive du Conseil relative aux prix de transfert (COM(2023)0529),

– vu les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 avril 2024 sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne,

– vu les conclusions du Conseil du 24 mai 2024 intitulées «Un marché unique au bénéfice de tous»,

– vu la déclaration de Budapest du Conseil européen du 8 novembre 2024 sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne,

– vu les conclusions du Conseil du 11 mars 2025 sur un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale qui contribue à la compétitivité de l'UE,

– vu les conclusions du Conseil européen du 20 mars 2025 sur la compétitivité, mettant l'accent sur la simplification et la réduction des charges réglementaires et administratives,

– vu sa résolution du 16 février 2022 sur la mise en œuvre de la sixième directive TVA: que manque-t-il pour réduire l'écart de TVA dans l'Union?[6],

– vu sa résolution du 7 octobre 2021 sur la réforme de la politique de l'Union en matière de pratiques fiscales dommageables (y compris la réforme du groupe «Code de conduite»)[7],

– vu sa résolution du 15 février 2022 sur l'impact des réformes fiscales nationales sur l'économie de l'UE[8],

– vu sa résolution du 10 mars 2022 sur un cadre européen en matière de retenue à la source[9], demandant un cadre normalisé de retenue à la source,

– vu sa résolution du 4 octobre 2022 concernant l'impact des nouvelles technologies sur la fiscalité: crypto-technologies et technologies de chaînes de blocs[10],

– vu sa résolution du 10 mars 2022 contenant des recommandations à la Commission sur une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance (rapport du Parlement faisant suite au plan d'action de la Commission de juillet et à ses 25 initiatives dans le domaine de la TVA, de la fiscalité des entreprises et de la fiscalité individuelle)[11],

---

[6] JO C 342 du 6.9.2022, p. 88.
[7] JO C 132 du 24.3.2022, p. 167.
[8] JO C 342 du 6.9.2022, p. 14.
[9] JO C 347 du 9.9.2022, p. 172.
[10] JO C 132 du 14.4.2023, p. 15.
[11] JO C 347 du 9.9.2022, p. 211.

– vu sa résolution du 4 mai 2022 sur le suivi des conclusions de la conférence sur l'avenir de l'Europe[12],

– vu sa résolution du 15 juin 2023 sur les leçons tirées de l'affaire des «Pandora Papers» et d'autres révélations[13], appelant également à améliorer les rapports et le partage d'informations,

– vu sa résolution du 12 décembre 2023 sur la poursuite de la réforme des règles d'imposition des sociétés[14],

– vu le rapport du 9 mai 2022 sur les résultats finaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe,

– vu le rapport d'Enrico Letta d'avril 2024 intitulé «Much more than a market» (Bien plus qu'un marché),

– vu le rapport de Mario Draghi du 9 septembre 2024 intitulé «The future of European competitiveness» (L'avenir de la compétitivité européenne),

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A10-0000/2025),

A. considérant que les États membres de l'Union ont perçu 6,712 milliards d'euros d'impôts en 2023 (y compris les cotisations sociales effectives obligatoires), ce qui représente 4,7 % de plus qu'en 2022[15];

B. considérant qu'en 2023, la charge fiscale (c'est-à-dire la part des recettes fiscales globales dans le PIB) dans l'Union s'élevait à 39,0 % du PIB, soit une légère baisse par rapport à 2022[16];

C. considérant qu'en 2023, le ratio recettes de TVA/PIB s'élevait à 7,1 % du PIB de l'Union et à 18,3 % du total des recettes publiques[17];

D. considérant que, selon la Commission, l'écart de conformité en matière de TVA s'élevait à 89,3 milliards d'euros en 2022[18];

[12] Textes adoptés de cette date, P9_TA(2022)0141.
[13] JO C, C/2024/492 du 23.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/492/oj.
[14] JO C 2024/4165 du 2.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4165/oj.
[15] Commission européenne, «Data on Taxation trends» (Données sur les tendances de la fiscalité), dernière mise à jour le 10 mars 2025.
[16] Commission européenne, «Data on Taxation trends» (Données sur les tendances de la fiscalité), dernière mise à jour le 10 mars 2025.
[17] Commission européenne, «Data on Taxation trends» (Données sur les tendances de la fiscalité), dernière mise à jour le 10 mars 2025.
[18] Commission européenne, *VAT gap in the EU: 2024 report* (Rapport 2024 sur l'écart de TVA dans l'UE), 2024.

E. considérant que les États membres diffèrent les uns des autres dans leur recours à la fiscalité, dans les impôts qu'ils prélèvent pour percevoir ces recettes et dans la manière dont ils ont modifié leur bouquet fiscal au cours de la dernière décennie[19];

F. considérant que le rapport complet de Mario Draghi sur la situation économique de l'Union européenne met en garde contre la baisse de la productivité et de la compétitivité de l'Union et contre le fait qu'en l'absence de mesures décisives, l'Union serait confrontée à un «déclin lent et agonisant», en soulignant également la nécessité de politiques coordonnées, de réduire les obstacles bureaucratiques pour améliorer la compétitivité et de recenser et d'éliminer les règles inutiles, y compris dans le domaine de la fiscalité;

Fiscalité et environnement des entreprises

1. souligne que des règles fiscales simples et prévisibles devraient faciliter le paiement des impôts par les contribuables ainsi que l'administration et la perception des recettes par les pouvoirs publics; souligne la nécessité de créer une Union européenne respectueuse de la conformité et favorable aux entreprises, où les secteurs productifs peuvent être compétitifs et prospérer et où les travailleurs peuvent gagner de bons revenus;

2. souligne que le système fiscal de l'Union devrait respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité et que les États membres conservent le droit d'adapter leurs systèmes fiscaux à leurs besoins nationaux spécifiques, tout en respectant des normes communes et en garantissant une utilisation efficace des recettes;

3. constate que les entreprises européennes, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), sont des moteurs essentiels de la croissance économique et de la création d'emplois sur l'ensemble du continent; rappelle que les PME sont confrontées à d'importants défis fiscaux en raison de la complexité des réglementations fiscales et de la fragmentation des systèmes fiscaux, qui imposent des charges administratives et des coûts de mise en conformité élevés, ce qui entrave leur croissance et leur innovation; demande instamment à la Commission d'étudier des solutions qui simplifient les procédures fiscales et réduisent les coûts de mise en conformité;

Compétitivité et croissance économique

4. se félicite des conclusions du Conseil européen sur le nouveau pacte pour la compétitivité européenne; déplore, à cet égard, l'omission du domaine de la fiscalité en tant que facteur clé pour améliorer la compétitivité de l'Europe; appelle de ses vœux une meilleure coopération fiscale au sein de l'Union, en réduisant la fragmentation et la complexité, tout en favorisant une coopération et une confiance accrues entre les États membres afin de renforcer la compétitivité de l'économie européenne;

5. se félicite des conclusions du Conseil européen sur un programme de désencombrement et de simplification en matière fiscale; souligne que les futures initiatives de l'Union en matière de fiscalité devraient se concentrer sur la simplification administrative,

[19] Commission européenne: Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, «Annual report on taxation 2024 – Review of taxation policies in the European Union» (Rapport annuel sur la fiscalité 2024 - Examen des politiques fiscales dans l'Union européenne), 2024.

l'élimination (le cas échéant) des règles fiscales qui se chevauchent, le renforcement de la clarté et la rationalisation de l'application des règles fiscales;

Simplification fiscale et numérisation

6. rappelle la priorité de la Commission d'assurer la simplification pour les entreprises dans toutes les politiques, y compris la fiscalité, dans le but de réduire les obligations de déclaration de 25 % (et d'au moins 35 % pour les PME); invite, à cet égard, la Commission à procéder systématiquement à des analyses d'impact ex ante de toutes les nouvelles propositions législatives relatives à la fiscalité, ainsi qu'à un contrôle des mesures actuelles sous l'angle de la compétitivité afin de quantifier la réduction attendue des charges administratives et de veiller à ce que les nouvelles règles soient conformes aux objectifs de croissance économique de l'Union;

7. rappelle que des règles fiscales simples, stables et prévisibles sont essentielles à une économie compétitive; invite la Commission à orienter tous les États membres vers un système fiscal simplifié afin de réduire la charge administrative qui pèse sur les entreprises; constate que la sécurité fiscale, la simplification des procédures de remboursement et des déductions sont d'autres solutions essentielles pour réduire la charge administrative, en particulier pour les PME;

8. souligne le potentiel de la numérisation, en particulier de l'intelligence artificielle, pour réduire les charges administratives et les coûts de mise en conformité pour les entreprises, en particulier les PME; invite instamment la Commission et les États membres à promouvoir la numérisation et la simplification de l'administration fiscale;

9. invite la Commission à évaluer et à simplifier le cadre actuel en matière de TVA, à réduire les charges administratives, à renforcer la compétitivité et à réduire l'écart entre les recettes escomptées et le montant effectivement perçu (l'écart de TVA);

10. réaffirme la position du Parlement sur l'initiative d'imposition en fonction du siège central (HOT), sur l'abattement pour la réduction de la distorsion fiscale en faveur de l'endettement (DEBRA) et sur un allègement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source (FASTER); prend acte des discussions en cours sur la proposition relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe (BEFIT);

Piliers 1 et 2 de l'OCDE et fiscalité internationale

11. réaffirme l'engagement de l'Union en faveur de la mise en œuvre de l'accord de l'OCDE sur le pilier 2, tout en tenant compte de la situation actuelle en ce qui concerne les règles du pilier 2, y compris le récent décret présidentiel signé par le président des États-Unis le 20 janvier 2025 déclarant que l'accord fiscal mondial de l'OCDE n'avait aucune force ni effet aux États-Unis; demande instamment à la Commission d'informer le Parlement des plans d'urgence et de prendre rapidement des mesures ciblées pour protéger les intérêts de l'Union et prévenir les mesures de rétorsion;

12. souligne que le pilier 2 devrait assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union; se félicite de sa transposition dans le droit national; demande la clarté juridique dans sa mise en œuvre et espère que le processus de négociation et de

publication des orientations administratives sera bientôt terminé et fournira aux entreprises relevant du champ d'application du pilier 2 la sécurité nécessaire; s'attend à de nouvelles évolutions en ce qui concerne le régime de protection permanent de l'OCDE;

13. constate qu'au cours des dernières années, l'Union européenne a poursuivi un programme ambitieux de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et a introduit un certain nombre de nouvelles dispositions et de nouvelles exigences en matière de communication d'informations (par exemple au moyen de la directive ATAD); prend acte de l'annonce de la Commission selon laquelle elle évaluera la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD) à la lumière du pilier 2 et présentera un rapport complet sur ces mesures au troisième trimestre de 2025;

14. prend acte de la publication par l'OCDE, en octobre 2023, de la convention multilatérale établissant les règles techniques pour mettre en œuvre le montant A du pilier 1, ainsi que des négociations en cours;

Les obstacles fiscaux au sein du marché unique

15. constate que la fragmentation du paysage fiscal de l'Union entraîne de la complexité, de l'incertitude et des coûts de mise en conformité élevés pour les entreprises de l'Union, en particulier les PME; souligne la nécessité de lever les obstacles fiscaux aux investissements transfrontières et d'accroître les fonds propres dans le financement des entreprises; rappelle, à cet égard, le rapport Draghi, qui souligne que les citoyens de l'Union devraient pouvoir investir dans d'autres États membres sans procédures fiscales complexes aboutissant, de facto, à une double imposition;

La lutte contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive

16. s'engage à lutter contre la planification fiscale agressive pour une Europe équitable, en tenant compte de la situation et des intérêts spécifiques des PME et des ménages appartenant aux classes inférieure et moyenne; reconnaît les implications considérables, en matière de recettes, de la planification fiscale agressive, qui met en péril l'équité des conditions de concurrence pour les acteurs de l'économie et menace le civisme fiscal; demande instamment à la Commission d'améliorer la coopération entre les États membres dans la lutte contre la planification fiscale agressive, notamment grâce à une amélioration de l'échange d'informations, à la coordination des audits et à une amélioration du contrôle de l'application;

17. prend acte du rôle de la directive relative à la coopération administrative (DAC) dans la réduction de l'évasion fiscale et le renforcement de la transparence, tout en soulignant la complexité et la charge administrative, en particulier dans le cadre de la DAC 6;

18. demande une collaboration accrue entre le Parquet européen et Eurofisc afin de renforcer le partage de renseignements, la coordination des efforts de contrôle de l'application et les enquêtes transfrontalières dans la lutte contre la fraude à la TVA et d'autres formes d'évasion fiscale;

Fiscalité transfrontière et mobilité de la main-d'œuvre

19. invite la Commission à présenter une étude sur la manière de simplifier les règles fiscales et de remédier à la fragmentation fiscale pour les travailleurs frontaliers et les travailleurs indépendants afin de stimuler la compétitivité; constate que les divergences entre les systèmes fiscaux nationaux entraînent des charges administratives, une insécurité juridique et une double imposition, ce qui entrave la mobilité de la main-d'œuvre et l'entrepreneuriat transfrontière;

Fiscalité et innovation

20. invite la Commission à mener de nouvelles études sur les effets des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement (R&D) et de l'innovation pour ce qui est de renforcer la compétitivité européenne sur la scène mondiale, conformément aux propositions du rapport Draghi; appelle de ses vœux un renforcement de la coopération et de la confiance entre les États membres, en promouvant des conditions de concurrence équitables pour le commerce électronique, les services numériques et d'autres secteurs à croissance rapide;

21. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Votre rapporteur estime que, dans le paysage économique actuel, nous devons œuvrer en faveur de la simplification et réduire la charge réglementaire et administrative.

Le paysage fiscal de l'Union européenne se trouve à un moment critique, nécessitant un équilibre entre la promotion de la croissance économique, le renforcement de la compétitivité et la garantie de l'équité fiscale. L'évolution de l'environnement économique, marqué par la numérisation et la mondialisation, nécessite des politiques fiscales coordonnées pour relever les défis transfrontières tout en réduisant les charges administratives pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME).

Les principes inscrits à l'article 4 du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne soulignent l'importance du marché intérieur ainsi que la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Un cadre fiscal prévisible est fondamental pour soutenir le marché intérieur et faire en sorte que les entreprises puissent opérer efficacement par-delà les frontières sans complexité excessive. Si l'Union a accompli des progrès dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, des mesures supplémentaires sont nécessaires pour réduire les obstacles bureaucratiques et créer un environnement plus favorable aux entreprises, comme le souligne le rapport Draghi sur «L'avenir de la compétitivité européenne».

La simplification fiscale et la numérisation sont essentielles pour réduire les coûts de mise en conformité et améliorer l'efficacité. L'engagement pris par la Commission de réduire les obligations de déclaration de 25 % (et d'au moins 35 % pour les PME) est un pas dans la bonne direction. Les analyses d'impact ex ante des nouvelles propositions fiscales et les contrôles des mesures existantes sous l'angle de la compétitivité contribueront à aligner les politiques fiscales sur les objectifs économiques plus larges.

La numérisation de l'administration fiscale recèle un grand potentiel de réduction des charges administratives. Tirer parti de l'intelligence artificielle (IA) et des outils numériques peut rationaliser les processus de mise en conformité, permettant ainsi aux entreprises, en particulier aux PME, de s'y retrouver plus facilement dans des réglementations fiscales complexes.

Une coopération renforcée entre les États membres est un élément essentiel dans la lutte contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. L'amélioration de l'échange d'informations, la coordination des audits et l'amélioration des mécanismes de contrôle de l'application peuvent renforcer la lutte contre les pratiques fiscales abusives.

En conclusion, le programme fiscal de l'Union doit donner la priorité à la simplification, à la numérisation et à la coopération afin de créer un environnement fiscal plus équitable et plus compétitif. En réduisant la fragmentation et la complexité, en renforçant les outils numériques et en adoptant des politiques coordonnées, l'Union peut jeter les bases d'une croissance et d'une prospérité durables dans les années à venir.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur déclare avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
DG TAXUD, European Commission
European Banking Federation
BusinessEurope
Tax Foundation

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, le rapporteur déclare avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données nº 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.