Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur le rôle de la simplicité de la réglementation fiscale et de la fragmentation fiscale dans la compétitivité européenne

1. **Rapporteur:** Michalis HADJIPANTELA (PPE/CY)

2. **Numéro de référence du PE:** 2024/2118(INI) / A10-0155/2025 / P10_TA(2025)227

3. **Date d'adoption de la résolution:** 9 octobre 2025

4. **Commission parlementaire compétente:** commission des affaires économiques et monétaires (ECON)

5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

La résolution aborde des aspects essentiels de la fiscalité au sein de l'Union, en mettant l'accent sur la promotion d'un environnement favorable aux entreprises, sur le renforcement de la compétitivité et de la croissance économique, et sur la simplification de la réglementation fiscale grâce à la numérisation. Le Parlement y souligne l'importance de la coordination internationale dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), aborde la question des obstacles fiscaux au sein du marché unique et met l'accent sur la lutte contre la fraude fiscale et la planification fiscale agressive. En outre, il insiste sur la nécessité d'une fiscalité transfrontière cohérente pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et soutient les incitations fiscales au soutien de l'innovation.

Dans sa résolution, le Parlement insiste sur le fait qu'il est essentiel au sein de l'Union de disposer de règles fiscales simples et prévisibles, gage d'un environnement solide pour les entreprises. Il met en évidence les préoccupations suscitées par les menaces extérieures, telles que l'imposition potentielle de droits de douane de la part des États-Unis. Le Parlement européen exhorte la Commission à accélérer la simplification et la coordination des règles en matière de fiscalité directe dans l'ensemble de l'Union afin de stimuler la compétitivité et de réduire les charges liées à l'application de la réglementation. Il s'agit notamment d'évaluer l'incidence des nouvelles propositions, d'éliminer les cas de double déclaration, d'orienter les États membres vers des régimes fiscaux plus prévisibles et d'améliorer le partage d'informations entre les autorités fiscales, y compris par l'intermédiaire d'un pôle de données fiscales de l'Union.

L'engagement en faveur d'une approche internationale coordonnée est renforcé, en particulier en ce qui concerne l'approche à deux piliers du Cadre inclusif OCDE/G20, malgré les difficultés rencontrées, notamment l'opposition des États-Unis. La résolution met l'accent sur la préservation des intérêts de l'Union et la prévention de la concurrence fiscale dommageable grâce à une mise en œuvre sûre des règles fiscales à l'échelle mondiale. Le Parlement souhaite que des efforts soient faits

pour éliminer les obstacles fiscaux aux investissements transfrontières et invite la Commission à étudier les possibilités de mise en place de cadres communs facultatifs, à l'instar du projet de «28e régime».

Le rapport insiste sur l'alignement sur le programme de l'Union en matière d'équité fiscale. Le Parlement demande instamment la poursuite de la mise en œuvre de l'impôt minimum mondial et le renforcement de la coopération en matière de lutte contre la fraude fiscale et la planification fiscale agressive, notamment la rationalisation des règles existantes en matière de lutte contre l'évasion fiscale et un renforcement de l'application conjointe de la législation. Il demande également un meilleur suivi en matière d'incitations fiscales, de manière à garantir leur transparence et leur efficacité et à faire en sorte que celles-ci ne fragmentent pas le marché intérieur.

S'agissant de la fiscalité et de la mobilité transfrontières, le Parlement exhorte à une simplification des règles fiscales en vue d'éliminer la fragmentation qui entrave la mobilité de la main-d'œuvre. Il soutient des politiques fiscales équitables et transparentes adaptées à une mobilité accrue, sans pratiques dommageables. Enfin, le Parlement souligne que l'innovation est un moteur de la croissance économique et attire l'attention sur l'importance des incitations fiscales pour la recherche et le développement (R&D).

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

(Paragraphe 2): En ce qui concerne la demande adressée à la Commission pour qu'elle limite les turbulences commerciales [découlant des guerres commerciales] et consulte les parties prenantes européennes lors de la prise de décisions face aux [menaces d'imposition de] droits de douane [sur les importations américaines en provenance de l'Union], la Commission fait observer que différentes consultations avec les parties prenantes ont eu lieu au cours du premier semestre de 2025 et que les négociations entre la Commission européenne et les États-Unis ont abouti à un accord politique à la fin du mois de juillet, lequel a débouché sur une déclaration commune le 21 août 2025. La Commission européenne et les États-Unis travaillent actuellement à la mise en œuvre de la déclaration commune, dans le but d'obtenir des résultats concrets, axés sur les résultats et équilibrés, qui soient mutuellement avantageux pour les relations commerciales entre l'UE et les États-Unis, en tenant compte, par ailleurs, des recommandations du Parlement européen.

(Paragraphes 5 et 14): La Commission prend note de la demande du Parlement, qui l'exhorte à maintenir la simplification des activités au cœur de son programme, et elle convient de la nécessité de procéder à des analyses de l'incidence de ses propositions sur les PME. À ce sujet, un nouveau mécanisme de contrôle concernant les incidences sur les PME a été ajouté aux exigences auxquelles que doit respecter la Commission en matière d'amélioration de la réglementation. Des

progrès concrets doivent être réalisés et la Commission salue l'appel lancé à cet égard. Elle reconnaît par ailleurs l'utilité qu'aurait pour les PME une boîte à outils complète et conviviale créée à leur intention.

La Commission travaille sur plusieurs initiatives visant à simplifier les charges administratives pour les entreprises, y compris pour les PME. Comme indiqué dans son programme de travail pour 2026, la Commission continuera de recourir à des trains de mesures «omnibus» ciblés pour réduire les charges administratives de manière tangible tout en maintenant des normes élevées. Le train de mesures «omnibus» sur la fiscalité prévu pour le deuxième trimestre 2026 en est un exemple. La Commission confirme également qu'elle réalisera des analyses d'impact ex ante pour toutes les initiatives sur les politiques à mener, notamment sur les propositions législatives liées à la fiscalité, dont devraient découler des incidences significatives, tout en veillant à la réalisation d'une analyse proportionnée et à la transparence, conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation.

(Paragraphe 6): La proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie (DTE) a été présentée en juillet 2021 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et du paquet «Ajustement à l'objectif 55». Depuis lors, elle est à l'examen au Conseil, où son adoption requiert l'unanimité. Dans le contexte du pacte pour une industrie propre, et du plan d'action pour une énergie abordable récemment publié, la Commission a recommandé aux États membres de clôturer d'urgence les négociations sur la révision de la DTE.

(Paragraphe 8): La Commission se félicite de l'appel lancé dans la résolution en faveur d'une meilleure coopération fiscale au sein de l'UE. Elle poursuit ses travaux sur la réforme de la fiscalité des entreprises, notamment les négociations sur la réforme des entreprises, par exemple dans le cadre de la proposition relative à un cadre pour l'imposition des revenus des entreprises en Europe [(Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)]. Dans le droit fil de l'appel lancé dans la résolution, BEFIT vise à réduire la fragmentation et la complexité tout en favorisant une coopération et une confiance accrues entre les États membres. La Commission souligne qu'une telle modernisation de l'environnement fiscal des entreprises de l'UE est essentielle pour renforcer la compétitivité de l'économie européenne. En outre, elle tient à souligner l'importance de la pleine adhésion des États membres aux libertés fondamentales et aux règles convenues d'un commun accord, qui sont essentielles dans le domaine de la fiscalité pour éviter les obstacles fiscaux non discriminatoires qui ont des effets négatifs sur les activités économiques transfrontières au sein du marché intérieur.

(Paragraphe 10): La Commission souscrit pleinement à l'importance d'une coopération renforcée pour promouvoir une interprétation et une application plus cohérentes de la législation fiscale de l'UE. À cet égard, la Commission et les États membres ont mis en place, en 2019, le forum

informel de haut niveau TADEUS[1] (Tax Administration EU Summit) des administrations fiscales des pays de l'UE. TADEUS a déjà produit des résultats tangibles grâce à des projets de coopération concrets. En outre, la Commission a proposé la création d'«équipes BEFIT» pour accompagner la mise en œuvre de la future directive BEFIT, afin de permettre aux administrations nationales d'échanger des informations de manière efficace, de se coordonner à un stade précoce sur des questions spécifiques, et de lever les doutes éventuels par l'intermédiaire d'un outil collaboratif en ligne.

En parallèle, la Commission a progressé en ce qui concerne plusieurs initiatives de simplification visant à réduire les charges administratives, à éliminer les chevauchements inutiles, à améliorer la clarté et à résoudre les divergences qui entravent le bon fonctionnement du marché unique. Dans ce cadre, la Commission est par ailleurs disposée à faciliter et à encourager une plus grande coopération entre les États membres et les administrations fiscales nationales, afin de permettre une interprétation et une application plus cohérentes de la législation fiscale directe et indirecte de l'UE, y compris au moyen d'orientations non contraignantes de l'UE, le cas échéant, tout en préservant pleinement le rôle de la Commission en tant que gardienne des traités et dans le respect de la juridiction de la Cour de justice.

(Paragraphes 9, 12, 21, 56, 57, 58): La Commission convient qu'il y a lieu de garantir l'efficacité des incitations fiscales dans le cadre du Pilier Deux et prend acte de l'appel lancé dans la résolution en faveur de la réalisation d'une étude et de la formulation de recommandations. Elle convient que des incitations fiscales bien conçues peuvent être utilement intégrées dans la panoplie de mesures fiscales des États membres, notamment pour favoriser l'investissement, la recherche et le développement, ainsi que l'innovation. S'agissant de la multiplication des appels en faveur d'un recours aux incitations fiscales pour soutenir divers objectifs stratégiques, la Commission a pour ambition de garantir une approche horizontale cohérente dans différents domaines d'action. Les incitations fiscales devraient être utilisées de manière judicieuse et économiquement efficiente, bien ciblées et faciles à comprendre pour les entreprises, les citoyens et les administrations. Ainsi, la recommandation de la Commission relative aux incitations fiscales visant à soutenir le pacte pour une industrie propre[2] définit des principes directeurs communs pour guider les États membres lorsqu'ils introduisent des incitations fiscales, en pleine conformité avec l'encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre (CISAF), afin d'atteindre les objectifs communs dudit

[1] Tadeus - Taxation and Customs Union - European Commission

[2] Recommandation de la Commission du 2 juillet 2025 relative aux incitations fiscales visant à soutenir le pacte pour une industrie propre et à la lumière de l'encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre [C(2025) 4319 final].

pacte. De nombreux États membres proposent déjà des crédits d'impôt-recherche accordés dans le domaine de la recherche et du développement, et la Commission prend acte de l'appel lancé dans la résolution en faveur d'études et de recommandations supplémentaires pour contribuer à les rendre les plus efficaces possible.

Les incitations fiscales se traduisent généralement par des dépenses fiscales, étant donné que l'allègement fiscal associé à l'incitation se traduit inévitablement par une perte de recettes fiscales. En vertu de la directive (UE) 2024/1265 (modifiant la directive 2011/85/UE), qui fixe les exigences applicables aux cadres budgétaires, les États membres sont tenus de publier des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes (article 14, paragraphe 2). La Commission, en collaboration avec les États membres, fait appel à des groupes d'experts spécialisés pour examiner et échanger les bonnes pratiques en matière d'évaluation des dépenses fiscales et de communication d'informations à ce sujet. Le 11 décembre 2025, la Commission a publié un rapport accompagné d'une analyse par pays des déficits fiscaux, qui comprend également une analyse pertinente des dépenses fiscales, en vue d'évaluer le manque à gagner lié aux politiques[3].

(Paragraphe 11): La Commission se félicite de l'attention portée par le Parlement aux travaux du Centre commun de recherche et convient que des systèmes fiscaux locaux performants peuvent soutenir l'activité économique. Par ailleurs, la fiscalité, y compris la fiscalité locale, reste essentiellement une compétence nationale, et les États membres sont responsables de l'organisation de leurs systèmes fiscaux et de la répartition des recettes entre les différents niveaux de gouvernement. Dans ces limites, la Commission continuera à faciliter la coopération et à promouvoir l'apprentissage mutuel avec les États membres.

(Paragraphe 13): La Commission prend note des observations du Parlement et souhaite attirer son attention sur le programme de travail de la Commission pour 2026, qui garantit une transparence totale en ce qui concerne les priorités stratégiques dans le domaine de la fiscalité. Le programme de travail expose les nouvelles initiatives que la Commission entend présenter, recense les propositions sur lesquelles les travaux se poursuivront, et indique quelles propositions seront retirées. Cette approche garantit une prévisibilité en la matière aux parties prenantes et favorise une planification législative efficace.

(Paragraphe 15): Dans le cadre de l'initiative de simplification au sens large, et en vue d'une future proposition législative de refonte de la directive relative à la coopération administrative (DAC) prévue pour le

---

[3] Mind the Gap Report 2025, Commission européenne.

deuxième trimestre de 2026, la Commission fait actuellement le point sur le fonctionnement de la DAC et sur son efficacité, dans le but de clarifier et d'améliorer ce cadre réglementaire et de réduire la charge administrative pour toutes les parties prenantes concernées. Cet examen visera également à recenser les éventuels cas de double déclaration et, le cas échéant, à rechercher des solutions permettant de rationaliser le processus de déclaration pour les parties prenantes concernées, tout en veillant à ce que les États membres disposent des informations nécessaires pour évaluer correctement, gérer et faire respecter les obligations fiscales. Un groupe de projet a été créé récemment dans le cadre de TADEUS (réseau des responsables des administrations fiscales) pour contribuer à ces travaux.

(**Paragraphe 16**): Dans le cadre des efforts visant à soutenir les capacités européennes en matière de défense, le règlement relatif au programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) du 16 décembre 2025 établit la structure pour programmes d'armement européens (SEAP), qui facilitera les projets coopératifs entre les États membres. Par ailleurs, les produits de défense acquis conjointement par l'intermédiaire de la SEAP peuvent bénéficier d'une exonération de la TVA lorsque toutes les conditions énoncées dans la directive TVA sont remplies.

(Paragraphe 17):
La Commission convient que l'utilisation des technologies numériques est essentielle pour améliorer l'administration fiscale et réduire les charges administratives. Ces dernières années, la Commission et les États membres ont mis au point des solutions techniques qui simplifient la mise en conformité pour les contribuables, rationalisent la perception de l'impôt et aident les autorités fiscales à lutter contre la fraude. Des améliorations supplémentaires des systèmes informatiques existants sont déjà prévues pour les années à venir. La Commission reste convaincue de l'importance du passage des systèmes informatiques actuels à de nouveaux systèmes fondés sur les données permettant une meilleure intégration des informations et possédant des fonctionnalités nouvelles et améliorées, et reste attachée à cet objectif. Dans le cadre de TADEUS, la Commission étudie actuellement avec les responsables des administrations fiscaux la meilleure voie à suivre dans ce domaine.

(Paragraphe 21): La Commission collabore activement avec les États membres pour rationaliser et renforcer l'utilisation effective du numéro d'identification fiscale (NIF) dans l'ensemble de l'Union. Avec l'adoption de la directive (UE) 2023/2226, les États membres seront tenus d'assurer une utilisation cohérente des NIF dans les échanges automatiques d'informations, avec une entrée en vigueur progressive en 2028 et en 2030 pour les différentes catégories d'échanges automatiques. Afin de soutenir la mise en œuvre et de faciliter la validation des NIF, la Commission élargit aux personnes morales l'outil «TIN on Europa» (portail NIF européen) accessible au public. En outre, elle a lancé une étude qui servira de base à l'introduction d'un outil de

vérification amélioré et à la coordination des formats de NIF. Ces mesures contribuent à améliorer la sécurité fiscale, à simplifier les procédures et à réduire les charges administratives, conformément au programme de simplification général de l'Union.

(Paragraphe 22): La Commission convient qu'il est important de faciliter la participation des particuliers aux marchés des capitaux pour renforcer l'union de l'épargne et des investissements. Elle continuera à avancer dans ce domaine, au soutien d'un environnement fiscal de l'UE plus efficace, convivial et axé sur la croissance. Un exemple récent à cet égard est la recommandation de la Commission sur les comptes d'épargne et d'investissement (CEI) dans le contexte de l'union de l'épargne et des investissements (UEI), avec l'adoption par la Commission de recommandations ciblées à l'intention des États membres en faveur de l'introduction d'incitations et d'avantages fiscaux bien ciblés. L'objectif ultime est de débloquer l'épargne existante et de l'orienter vers des investissements dans des actifs qui génèrent des rendements plus élevés. De plus, la Commission s'emploie également à instaurer un climat de confiance entre les autorités fiscales et les (grands) contribuables au moyen d'un projet coopératif européen de mise en conformité, dans le cadre duquel, sur une base volontaire, les entreprises multinationales et les États membres ont la possibilité d'améliorer la mise en conformité et de mieux cibler la prise de risques, dans le cadre d'un projet pilote.

(Paragraphe 23): La directive relative à la coopération administrative (DAC1 à DAC9) établit un cadre entièrement numérique pour l'échange automatique d'informations fiscales entre les États membres de l'UE, utilisant des formats normalisés et des technologies de l'information alignés sur les normes de l'OCDE. Cette numérisation systématique simplifie les procédures pour les administrations fiscales et réduit la charge de déclaration pour les contribuables, en particulier les entreprises multinationales, grâce à des fichiers centralisés et à des procédures harmonisées. Dans le même temps, elle renforce la coopération entre les autorités fiscales, en garantissant la transparence et la cohérence dans l'application des règles fiscales mondiales à l'aide des mêmes instruments informatiques. Les meilleures pratiques sont par ailleurs encouragées par l'intermédiaire de différents axes de travail [par exemple, le projet VISDAC *(Visits to Member States Directive on Administrative Cooperation*, Visites aux États membres - Directive sur la coopération administrative)]. En outre, leur mise en œuvre est soutenue par la Commission grâce à l'instrument d'appui technique (TSI) dans les États membres qui en ont fait la demande.

Les obligations en matière de communication d'informations par voie électronique (*Digital Reporting Requirements*, DRR) découlant du train de mesures «La TVA à l'ère du numérique» (*VAT in the Digital Age*, ViDA) permettront de numériser entièrement la déclaration des opérations transfrontières aux fins de la TVA dans le but de réduire les

coûts de mise en conformité à hauteur d'un montant estimé à 4,1 milliards d'EUR et de réduire la fraude à la TVA à hauteur de 11 milliards d'EUR par an. Dans le cadre de la mise en œuvre des obligations de communication par voie électronique et du nouveau système électronique qui l'accompagne, le système électronique central d'échange d'informations sur la TVA appelé « central VIES», les services de la Commission étudieront la possibilité, d'un point de vue juridique et technique, d'utiliser l'intelligence artificielle pour détecter la fraude à la TVA.

De plus, la Commission soutient activement les efforts déployés par les administrations fiscales de l'Union pour intensifier leur coopération au bénéfice de leur transformation numérique, que ce soit au niveau stratégique dans le cadre de TADEUS ou au niveau opérationnel par des activités de coopération et du cofinancement au titre du programme Fiscalis. Dans le cadre de discussions stratégiques, TADEUS promeut l'utilisation d'outils numériques tels que la science des données et l'intelligence artificielle, encourage une utilisation rationalisée de plateformes telles qu'Eurofisc et soutient les initiatives conjointes dans le cadre du programme Fiscalis visant à renforcer la souveraineté des données, la sécurité numérique et l'efficacité opérationnelle. Ce forum collaboratif garantit l'alignement sur les priorités en matière de transformation numérique et renforce la coopération administrative dans l'ensemble de l'UE.

(Paragraphe 24): L'actuel programme Fiscalis soutient le développement et l'exploitation des principaux systèmes numériques transeuropéens dans le domaine fiscal, ainsi que la mise en place de réseaux d'agents spécialisés dans l'ensemble de l'UE. Ce programme de coopération, qui permet aux administrations fiscales de créer et d'échanger informations et expertise, s'étend jusqu'à fin 2027. La Commission a récemment présenté une proposition relative à un programme pour le marché unique et les douanes[4] qui, entre autres objectifs, vise à permettre la poursuite des interventions au titre du programme Fiscalis. Le programme proposé devrait permettre de continuer à soutenir le travail des autorités fiscales, en garantissant un environnement numérique solide, en renforçant les réseaux d'experts et le partage des bonnes pratiques, et en complétant les efforts nationaux de formation des fonctionnaires et des professionnels des administrations fiscales avec des solutions à l'échelle de l'Union. Le futur programme devrait aussi continuer à soutenir la collaboration et la coopération soutenue entre les autorités fiscales nationales et la

[4] COM(2025) 590 final, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 et (UE) 2021/1077.

Commission, et avec d'autres autorités nationales. Il devrait également permettre de soutenir le renforcement des capacités numériques, administratives, humaines et opérationnelles, notamment la conception et l'exploitation, au niveau de l'Union, de solutions numériques en matière de fiscalité.

(Paragraphe 25): La Commission travaille déjà à la simplification du cadre actuel en matière de TVA. Le train de mesures «ViDA» permettra une simplification du processus et réduira la charge administrative. Il modernise le système de TVA de l'UE, renforce son efficacité pour les entreprises, accroît sa résilience face à la fraude et contribue à relever les défis en matière de TVA posés par l'essor de l'économie des plateformes.

À la suite de son adoption, la Commission s'attache désormais à veiller à ce que la mise en œuvre de ViDA se déroule sans heurts pour les trois volets: i) les obligations en matière de communication d'informations par voie électronique (DRR), ii) l'économie des plateformes et iii) l'immatriculation unique à la TVA (*Single VAT Registration*, SVR). Pour ce faire, il est nécessaire d'établir des dispositions juridiques plus détaillées, d'adapter et de développer les systèmes numériques des États membres et de l'UE, ainsi que de déployer une stratégie de communication. Des lignes directrices et des notes explicatives complèteront le tout. À cette fin, la Commission a récemment publié une stratégie de mise en œuvre.

Vida devrait améliorer le respect des obligations fiscales dans le domaine de la TVA et, partant, contribuer à réduire l'écart de conformité en matière de TVA.

La Commission considère la mise en œuvre de ViDA comme une priorité et se félicite du soutien du Parlement européen à cet égard. À l'avenir, elle continuera de dialoguer avec les États membres et les entreprises par l'intermédiaire de groupes d'experts spécialisés ou dans le cadre de réunions ciblées. Les dialogues sur la mise en œuvre étant un outil essentiel pour garantir la réalisation des objectifs stratégiques, la mise en œuvre de ViDA figurait à l'ordre du jour du dialogue sur la mise en œuvre engagé avec les milieux d'affaires et mené par le commissaire Hoekstra le 28 octobre 2025.

(Paragraphes 25 et 46) La Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres et d'autres parties prenantes à l'élaboration de méthodes appropriées pour mesurer le manque à gagner fiscal à l'échelle de l'UE, au-delà des estimations d'écarts de TVA existantes. L'un des axes de travail du forum TADEUS porte déjà sur l'estimation du manque à gagner fiscal. Le forum étudie la mise au point de méthodes relatives au manque à gagner fiscal applicables dans l'ensemble de l'UE en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt des sociétés, ainsi que de méthodes

permettant d'apprécier différents sous-ensembles d'écarts de conformité en matière de TVA, par exemple l'écart de conformité en matière de TVA dû à la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (écart MTIC, *missing trader intra-Community*) ou l'écart dans le domaine du commerce en ligne. Par ailleurs, la Commission encourage la mise en place de méthodes de mesure de l'écart d'accise. Des informations et des éléments concrets à ce sujet ont été intégrés dans un récent rapport spécifique publié par la Commission le 11 décembre 2025. Le rapport Mind the Gap fournit une analyse par pays des efforts déployés par les États membres pour combler les manques à gagner fiscaux, notamment une évaluation de l'efficience de la perception de l'impôt et des efforts déployés pour «numériser» les administrations fiscales et déployer l'IA au niveau des États membres[5].

(Paragraphes 26 et 27): Il est essentiel que l'acquis en matière de TVA soit adapté à la nouvelle réalité induite par la transition numérique. L'adoption de ViDA sert précisément cet objectif, mais des améliorations pourraient encore être nécessaires. Afin de déterminer si, outre le train de mesures ViDA, d'autres mesures sont nécessaires pour garantir la totale adéquation de l'acquis en matière de TVA avec l'objectif visé, la Commission a lancé une étude portant sur les défis en matière de TVA. Cette étude servira de base aux travaux poursuivis par la Commission.

(Paragraphe 28): La Commission souscrit à la nécessité d'appliquer les principales notions fiscales de manière cohérente dans l'ensemble des États membres. Pour ouvrir la voie à des définitions communes, des mesures non contraignantes en matière de réglementation telles que des notes explicatives élaborées par les services de la Commission et des lignes directrices approuvées par le comité de la TVA sont essentielles. Les services de la Commission poursuivront leurs travaux en ce sens.

(Paragraphes 29 et 30): La TVA est une taxe générale sur la consommation. La neutralité est une de ses principales caractéristiques et il convient de la garder à l'esprit lorsque l'on s'efforce de rendre le système de TVA durable et équitable. La Commission étudie actuellement d'autres pistes de «TVA verte», notamment en révisant le régime applicable aux biens d'occasion. En ce qui concerne les taux de TVA, des mesures ont déjà été prises avec la réforme adoptée en 2022, qui prévoit un réexamen régulier de ces taux sur la base d'un rapport présenté par la Commission. Le premier rapport est attendu pour le 31 décembre 2028.

(Paragraphes 25 et 39): En ce qui concerne les études visant à évaluer la situation actuelle en matière de fragmentation, la Commission

---

[5] Mind the Gap Report 2025, Commission européenne.

a lancé en juin 2024 une étude externe qui analysera, entre autres, les obstacles potentiels aux activités transfrontières découlant du cadre fiscal actuel du secteur financier (exonération de TVA pour les services financiers et taxes sectorielles nationales non coordonnées).

(Paragraphe 31): La Commission a proposé le retrait des propositions DEBRA et UNSHELL dans son programme de travail pour 2026.

(Paragraphe 33): La Commission poursuit ses travaux sur la réforme de la fiscalité des entreprises et encourage les futures présidences du Conseil à remettre sur la table, au sein du Conseil, les discussions sur la proposition BEFIT. La Commission souscrit à l'appel lancé dans la résolution en faveur d'une approche efficace et équilibrée qui profite à tous les États membres, respecte le principe de subsidiarité et s'aligne de manière cohérente sur la mise en œuvre de l'ensemble de règles de l'OCDE relatives à l'impôt minimum mondial.

(Paragraphe 34): La Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres à la mise en œuvre de l'accord mondial sur la réforme de la fiscalité internationale au sein du Cadre inclusif de l'OCDE et du G20. Le taux effectif de l'impôt minimum mondial pour les entreprises multinationales est mis en œuvre dans l'UE par l'intermédiaire de la directive «Pilier Deux»[6]. La Commission partage l'avis du Parlement selon lequel priorité doit être donnée aux travaux qui maintiennent et protègent l'accord. En ce qui concerne le Pilier Deux, la Commission et les États membres de l'UE ont veillé à ce que l'accord sur une solution juxtaposée («side-by-side agreement)» avec les États-Unis et d'autres pays au sein du Cadre inclusif préserve le rôle et les avantages importants du Pilier Deux tout en offrant davantage de stabilité, de simplicité et de certitude. Cet accord constitue une solution quant aux applications respectives des règles du Pilier Deux et des règles en matière d'imposition minimale en vigueur aux États-Unis, de manière à empêcher le retour à une concurrence fiscale dommageable, à préserver l'intégrité et l'efficacité de la directive sur le Pilier Deux, à protéger les intérêts de l'UE et à prévenir les mesures de rétorsion. En outre, dans le cadre de l'accord, l'UE a également obtenu des simplifications notables pour les administrations fiscales et les entreprises de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre du Pilier Deux non seulement dans l'UE, mais aussi dans le monde entier. Comme indiqué lors du Conseil Ecofin du 12 décembre 2025, la Commission reste par ailleurs déterminée à simplifier plus avant la mise en œuvre du Pilier Deux et elle évaluera l'incidence du mécanisme de «solution juxtaposée» sur la compétitivité de l'UE, notamment la possibilité d'une

---

[6] Directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (JO L 328 du 22.12.2022, p. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

prolongation de la période d'application différée dont bénéficient les petits États membres de l'UE en vertu de l'article 50 de la directive, en 2029 au plus tard, année au cours de laquelle le Cadre inclusif devrait faire le bilan de la situation.

(Paragraphe 35): La Commission convient qu'une clarté juridique est nécessaire en ce qui concerne la mise en œuvre des règles du Pilier Deux par les États membres. À cet effet, la Commission a adopté la proposition de directive du Conseil visant à mettre en œuvre le Pilier Deux de manière uniforme dans l'ensemble de l'UE et elle continuera de veiller à sa transposition cohérente dans le droit national et à son application ultérieure, notamment en ce qui concerne les activités de transport maritime. Le train de mesures relatif au mécanisme side-by-side (solution juxtaposée) apportera davantage de clarté juridique en ce qui concerne le fonctionnement du Pilier Deux et d'autres règles fiscales minimales mondiales au niveau international. Il apportera une plus grande sécurité aux entreprises et allégera la charge liée à la mise en conformité grâce aux mesures de simplification du calcul du taux effectif d'impôt (TEI) dans le cadre des régimes permanents de protection (ou «Safe Harbours»). La Commission veillera également à ce que les travaux sur de nouvelles mesures de simplification des règles globales du Pilier Deux restent prioritaires au sein du Cadre inclusif en 2026.

(Paragraphes 36 et 51): L'importance d'une coopération étroite entre les autorités compétentes au niveau de l'UE pour lutter contre la fraude à la TVA et le rôle central du Parquet européen et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans la lutte contre la fraude transfrontière à la TVA ont été mis en évidence dans le livre blanc de la Commission sur la révision de l'architecture antifraude publié en juillet 2025. En particulier, le livre blanc rappelle que la ressource propre fondée sur la TVA est calculée sur la base de la TVA effectivement perçue par les États membres. Par conséquent, tout manque à gagner dans la perception de la TVA réduit non seulement les recettes des États membres, mais aussi les ressources propres fondées sur la TVA du budget général de l'Union, ce qui a des conséquences sur le niveau de la ressource fondée sur le revenu national brut pour tous les États membres. En outre, une part importante des pertes est due à la fraude transfrontière à la TVA.

Selon l'étude de la Commission de décembre 2025 portant sur la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, les montants relatifs à la fraude transfrontière à la TVA sont de l'ordre de 12,5 à 32,8 milliards d'EUR par an, et cette fraude est souvent le fait d'organisations criminelles. Aussi la Commission s'emploiera-t-elle, à court terme, à renforcer l'approche pluridisciplinaire de l'UE en matière de lutte contre la fraude à la TVA et à mettre en place un front européen composé d'autorités administratives et d'organes judiciaires et répressifs. La Commission a proposé de donner au Parquet européen et

à l'OLAF un accès ciblé aux données relatives à la TVA au niveau de l'Union, ainsi que de renforcer leur coopération avec le réseau Eurofisc afin de tirer parti des synergies entre les moyens administratifs et judiciaires de lutte contre les fraudeurs à la TVA au niveau de l'UE[7]. Dans ce contexte, le contrôle en matière de TVA est avant tout du ressort des États membres et le succès de la lutte contre la fraude à la TVA dépend de leur participation. Pour s'assurer que les États membres restent mobilisés face à cette action commune, la Commission collabore avec les responsables des administrations fiscales dans le cadre de TADEUS.

(Paragraphe 37): Aucune proposition concrète de taxe sur les services numériques n'est envisagée à ce stade. L'option privilégiée par la Commission pour relever les défis fiscaux découlant de la numérisation de nos économies est, et demeure, une solution multilatérale et mondiale dans le cadre du Pilier Un du Cadre inclusif de l'OCDE et du G20. Cette approche est préférable à la prolifération de mesures unilatérales, qui fragmenteraient le système fiscal international et risquerait de créer une double imposition. Le mécanisme de «juxtaposition» entre le Pilier Deux et les règles fiscales américaines, présenté dans la déclaration du G7 du 28 juin 2025, offre l'occasion de relancer rapidement les discussions sur le Pilier Un, et la Commission reste pleinement déterminée à reprendre ces discussions et à y participer activement. Toutefois, si les discussions au niveau mondial devaient échouer, la Commission réévaluerait la situation et maintiendrait un dialogue étroit avec le Parlement européen et les États membres pour choisir la meilleure voie à suivre. La Commission devrait procéder à une analyse d'impact de toute proposition quant aux mesures à prendre, conformément aux principes d'amélioration de la réglementation, comme elle le fait pour toute proposition de la Commission.

(Paragraphes 38, 39, 43, 44): La Commission évaluera les coûts et les avantages de la future proposition de 28e régime pour les entreprises innovantes dans l'analyse d'impact qui accompagnera une telle proposition. La Commission convient qu'il y a lieu de s'attaquer aux obstacles fiscaux à l'investissement transfrontière et que les États membres doivent éviter d'introduire une législation fiscale discriminatoire. À cet égard, elle fait observer que la suppression de ces obstacles à la libre circulation des capitaux est une priorité majeure en matière de fiscalité dans le cadre de ses mesures de mise en œuvre. Comme elle l'a indiqué dans sa communication sur une union de l'épargne et des investissements, la Commission prendra des mesures pour supprimer les différences entre les procédures fiscales nationales qui créent une charge administrative et des obstacles aux investissements transfrontières et elle soutiendra les actions des États

---

7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0685&qid=1763137998609

membres allant dans ce sens. En outre, pour donner suite à sa communication sur l'union de l'épargne et des investissements (UEI), la Commission a publié une recommandation relative aux comptes d'épargne et d'investissement (CEI), qui invite les États membres à mettre en place des dispositifs de CEI afin d'accroître la participation des investisseurs de détail aux marchés des capitaux, avec à la clé de meilleurs rendements. Une plus grande participation des investisseurs de détail sera également bénéfique pour la profondeur et la liquidité des marchés des capitaux de l'UE et augmentera l'offre de capitaux à long terme dans l'UE. En transférant une partie de leur épargne vers des investissements plus productifs, les citoyens pourront aussi faciliter le financement des entreprises, ce qui stimulera la croissance économique et la création d'emplois dans toute l'Europe, conformément aux objectifs de l'union de l'épargne et des investissements. La Commission prend acte de l'invitation à réaliser d'autres études ciblées sur les effets économiques et concurrentiels des obstacles fiscaux aux investissements transfrontières. Il ressort d'une étude récente réalisée pour le compte de la Commission[8] que la fragmentation fiscale transfrontière est l'un des obstacles à l'expansion des fonds investissant dans des entreprises innovantes et en croissance. La Commission convient également que les différences en matière d'imposition du capital peuvent aussi constituer un obstacle aux investissements transfrontières, mais observe qu'il est difficile d'y remédier, étant donné qu'elles sont liées à la conception des systèmes fiscaux nationaux.

(Paragraphe 40): Avec la directive relative à un allègement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source (FASTER), qui sera applicable à partir du 1er janvier 2030, une étape importante a été franchie en vue de supprimer les obstacles aux investissements transfrontières en rationalisant, en harmonisant et en numérisant les procédures de retenue à la source dans l'ensemble de l'UE. Les procédures rapides et solides prévues par la directive FASTER permettront d'éviter la double imposition des paiements de dividendes. La normalisation des obligations de communication permettra aux administrations fiscales nationales de vérifier l'éligibilité à un taux réduit et de détecter d'éventuels abus. Par conséquent, la directive FASTER a, dans une large mesure, déjà donné suite aux recommandations de la résolution du Parlement européen sur un cadre de retenue à la source. La Commission tiendra compte des suggestions du Parlement européen lors de l'élaboration des actes d'exécution relatifs à la directive FASTER et lorsqu'elle apportera un soutien aux États membres dans la mise en œuvre de la directive.

(Paragraphe 41): La Commission convient avec le Parlement que l'élimination des obstacles fiscaux au sein du marché intérieur doit être une priorité. À cet égard, sur la base des plaintes qu'elle reçoit, des

---

[8] Bourse Consult, Civitta et EBAN, Study of barriers to, and drivers of, the scaling-up of funds investing in innovative and growth companies, Office des publications de l'Union européenne, 2025, **https://data.europa.eu/doi/10.2874/0565970**

demandes émanant de parties prenantes et de réunions, la Commission adopte une approche stratégique pour dialoguer avec les États membres afin d'obtenir (de manière informelle) que les libertés fondamentales et la législation de l'UE en matière de fiscalité directe et indirecte soient correctement appliquées et mises en œuvre. Ainsi, les services de la Commission organisent régulièrement des réunions bilatérales (dites «réunions paquet») avec les États membres dans le domaine de la fiscalité en vue d'éliminer les obstacles fiscaux. Lorsqu'une telle approche n'aboutit pas à des résultats concrets ou en temps voulu, la Commission engage une procédure d'infraction. De plus, la Commission réalise des études horizontales pour recenser les obstacles potentiels dans le marché intérieur. Ainsi, elle étudie actuellement des mesures de simplification dans le domaine des droits d'accise. Nous avons des discussions régulières avec les entreprises et les autorités fiscales des États membres afin de recenser les domaines où de telles mesures pourraient être appliquées. Par exemple, dans le cadre du programme Fiscalis, les experts des États membres discutent actuellement de la simplification et de l'harmonisation des procédures applicables à la vente à distance d'entreprises à consommateurs de produits soumis à accise. D'autres domaines de simplification concernant les mouvements de produits soumis à accise sont à l'étude, les risques d'évasion fiscale et d'abus devant par ailleurs être limités autant que possible. Un autre exemple concerne la demande d'informations adressée aux États membres le 26 septembre 2025, portant sur le traitement fiscal du produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle (Pan-European Pension Product, PEPP). Dans sa proposition législative publiée en novembre 2025, la Commission propose que les PEPP bénéficient du même traitement fiscal que les produits d'épargne-retraite nationaux dans l'État membre concerné, la mobilité de la main-d'œuvre n'étant dès lors pas entravée. Par le passé, la Commission a réalisé une étude horizontale afin de recenser les obstacles fiscaux transfrontières dans les secteurs des fonds de pension et des assurances-vie, acteurs clés de l'investissement dans les entreprises au sein du marché intérieur; elle continuera d'assurer un suivi de la situation en ce qui concerne les difficultés rencontrées par les États membres pour se mettre en conformité. Par ailleurs, la Commission réalise actuellement une étude sur la taxation des acteurs du secteur financier en vue de tirer des enseignements en ce qui concerne le traitement de la TVA.

(Paragraphe 42): La Commission tient à rassurer le Parlement européen quant au fait que les droits des citoyens de l'Union qui font usage des libertés fondamentales dans le marché intérieur, en particulier le droit des travailleurs salariés et non salariés, mais aussi des retraités, de circuler, de vivre et de travailler dans un autre État membre, sont au cœur de ses priorités en matière d'application de la législation chaque fois que des obstacles fiscaux sont détectés dans la législation fiscale des États membres.

(Paragraphe 46): La Commission partage la ferme détermination du Parlement à lutter contre la planification fiscale agressive, qui peut nuire à la concurrence loyale et éroder les recettes publiques. L'UE a considérablement renforcé le cadre législatif visant à lutter contre

l’évasion fiscale et à accroître la transparence, notamment au moyen de la directive sur la lutte contre l’évasion fiscale (Anti-Tax Avoidance directive, ATAD), de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, et des travaux du groupe «Code de conduite (fiscalité des entreprises)». La Commission continue d’aider les États membres à améliorer la coopération ainsi que l’application de la législation, notamment grâce à un échange d’informations accru, à des audits coordonnés et à un renforcement des capacités dans le cadre du programme Fiscalis.

En outre, la Commission veille à ce que les engagements pris par les États membres pour lutter contre la planification fiscale agressive dans leurs plans pour la reprise et la résilience soient respectés en conséquence. Plusieurs États membres, qui ont reçu des recommandations par pays relatives à la lutte contre la planification fiscale agressive, mettent actuellement en place des mesures défensives à cet égard. Elles consistent notamment en l’introduction de retenues à la source en cas de transfert du paiement d'intérêts, de dividendes et de redevances de l’UE vers des juridictions à fiscalité faible ou nulle, ou en la non-déductibilité du paiement d’intérêts et de redevances transférés vers des juridictions à fiscalité nulle ou faible.

Avec la DAC6, adoptée en 2018, un cadre juridique pour lutter contre la fraude fiscale par l’échange obligatoire d’informations sur les dispositifs fiscaux transfrontières potentiellement agressifs a été mis en place à l’échelle de l’UE. Conformément aux objectifs de la directive DAC en matière de prévention de la fraude et de l’évasion fiscales, et dans le respect du principe de proportionnalité, l’échange obligatoire d’informations sur les dispositifs fiscaux transfrontières potentiellement agressifs vise à évaluer le risque fiscal et, le cas échéant, à amorcer une analyse plus approfondie par les autorités fiscales. La Commission complète le dispositif en fournissant une infrastructure informatique et en collaborant avec les États membres afin d’améliorer l’utilisation des données dans l’analyse des risques par des projets tels que le programme Fiscalis.

En outre, la Commission apporte un soutien crucial à la communauté de coopération administrative internationale avancée (Advanced International Administrative Cooperation, AIAC) de l’UE, un réseau d’experts axé sur la collaboration dans le domaine de la coopération internationale en matière fiscale. Fiscalis est l’élément financier central, il finance les activités du réseau, notamment par la promotion d’instruments de coopération tels que des audits simultanés et conjoints pour lutter contre la fraude et l’évasion fiscales. La Commission soutient également des fonctions essentielles pour le réseau, notamment l’exploitation de systèmes informatiques sûrs pour l’échange d’informations fiscales entre les États membres, et elle offre des possibilités de formations visant à améliorer les compétences des agents des administrations fiscales et douanières. Ce soutien est particulièrement utile pour garantir la mise en œuvre efficace et fiable de la législation fiscale de l’UE et aider les administrations fiscales

nationales à faire face à la complexité des dispositifs transfrontières, ces actions ayant débouché sur un accroissement de la base d'imposition de plusieurs milliards d'EUR au cours des cinq dernières années.

Fidèle à son engagement à soutenir les simplifications nécessaires, et face à la nécessité constante d'améliorer les techniques et les outils d'analyse des risques, la Commission continuera de proposer des évolutions appropriées, que ce soit dans le contexte de la refonte de la DAC, de l'amélioration des approches conjointes (fiscalité directe/TVA) ou de la mise en commun des données dans les systèmes informatiques (registres centraux).

(Paragraphe 48): La Commission procède actuellement à la révision de la directive ATAD en vue de simplifier son application et de renforcer son efficacité et son efficience au niveau national. Il s'agit notamment d'étudier les moyens de remédier aux incohérences potentielles entre certains éléments de la directive ATAD et de l'approche du Pilier Deux de l'OCDE. Ces efforts sont déployés dans le cadre de l'évaluation de la directive ATAD et d'un exercice de simplification plus large, et ils impliquent des consultations techniques approfondies et détaillées avec les États membres et les parties prenantes privées. La Commission convient par ailleurs de la nécessité de fournir des orientations supplémentaires sur l'interprétation de la règle anti-abus générale et a l'intention d'étudier avec les États membres les possibilités de futures mesures à mettre en place.

(Paragraphe 49): Dans le cadre de l'initiative de simplification au sens large, et en vue d'une future proposition législative de refonte de la DAC, la Commission fait actuellement le point sur le fonctionnement de la DAC et sur son efficacité, dans le but de clarifier et d'améliorer ce cadre réglementaire et de réduire la charge administrative pour toutes les parties prenantes concernées.

Cet examen s'appuiera sur les résultats de l'évaluation de la DAC récemment achevée, qui visait à apprécier l'efficacité des DAC 1 à 6 et dans le cadre de laquelle des questions relatives aux coûts de mise en conformité, à la qualité des données, à l'exhaustivité des données et à l'utilisation des informations ont été examinées.

Cet examen s'appuiera en outre sur les recommandations découlant des rapports 2021 et 2024 de la Cour des comptes européenne, notamment sur les recommandations spécifiques relatives aux orientations formulées dans le dernier rapport spécial, afin de soutenir la mise en œuvre de la législation. Enfin, les résultats des consultations approfondies menées auprès des États membres et des parties prenantes depuis le début de l'année 2025 seront examinés afin de dégager des pistes pour réduire plus avant la charge administrative pesant sur les entreprises, en particulier sur les PME, dans les domaines couverts par les DAC 1 à 9.

(Paragraphe 52): Compte tenu des obstacles fiscaux transfrontières auxquels sont confrontés les citoyens de tous les États membres et les travailleurs transfrontaliers qui exercent une activité économique dans un ou plusieurs États membres dans lesquels ils ne résident pas, la Commission travaillera à l'élaboration d'une recommandation visant à éliminer les obstacles fiscaux au travail à distance transfrontière et à la relocalisation des travailleurs, afin de permettre, en particulier aux start-up et aux entreprises en expansion, de lutter à armes égales pour tenter d'attirer les meilleurs talents en Europe, et de garantir des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble des États membres pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur.

En ce qui concerne la demande faite à la Commission de présenter une étude, la Commission ne voit pas, actuellement, la nécessité de mandater une étude supplémentaire. La sous-commission des affaires fiscales (FISC) du Parlement européen a publié une étude intitulée «Tax Barriers and Cross-border Workers: Tackling the Fragmentation of the EU Tax Framework» (Obstacles fiscaux et travailleurs transfrontières: lutter contre la fragmentation du cadre fiscal de l'UE) en juin 2025. De plus, même si elles ne sont pas récentes, les conclusions du rapport de 2015 découlant des travaux d'un groupe d'experts, intitulé «Ways to tackle Cross-border tax obstacles facing individuals within the EU» (Moyens de lutter contre les obstacles fiscaux transfrontières rencontrés par les particuliers au sein de l'UE), continuent, pour la plupart, de s'appliquer au paysage fiscal actuel. Une nouvelle étude confirmerait très probablement les résultats des études existantes.

(Paragraphe 54): La Commission rappelle que la proposition de 2021 visant à élargir le mandat du groupe «Code de conduite» pour étendre son champ d'application à la fiscalité des particuliers n'a guère suscité l'adhésion des États membres, qui semblent réticents et plutôt désireux de circonscrire ce mandat à la fiscalité des entreprises.