



2020/2258(INI)

27.4.2021

PROJET DE RAPPORT

sur la réforme de la politique de l'Union en matière de pratiques fiscales
dommageables (y compris la réforme du groupe «Code de conduite»)
(2020/2258(INI))

Commission des affaires économiques et monétaires

Rapporteure: Aurore Lalucq

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la réforme de la politique de l'Union en matière de pratiques fiscales dommageables (y compris la réforme du groupe «Code de conduite») (2020/2258(INI))

Le Parlement européen,

- vu les articles 113, 115 et 116 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres sur un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, adoptée le 1^{er} décembre 1997¹ dans l'objectif de mettre un terme à la concurrence fiscale délétère au sein de l'Union européenne,
- vu la communication de la Commission du 17 juin 2015 intitulée «Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne: cinq domaines d'action prioritaires» (COM(2015) 0302),
- vu la communication de la Commission du 28 janvier 2016 sur une stratégie extérieure pour une imposition effective (COM(2016) 0024),
- vu les conclusions du Conseil du 8 mars 2016 sur le Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises²,
- vu la communication de la Commission du 5 juillet 2016 sur d'autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (COM(2016)0451), qui comprend une explication de la procédure d'établissement de la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales,
- vu les conclusions du Conseil du 8 novembre 2016 sur les critères et processus relatifs à l'établissement de la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales,
- vu les conclusions du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) du 5 décembre 2017,
- vu le programme de travail du groupe «Code de conduite» (fiscalité des entreprises) pendant la présidence portugaise³, du 9 février 2021,
- vu la mise à jour la plus récente de la liste de l'Union des pays et territoires non

¹ Annexe I aux conclusions du Conseil «Affaires économiques et financières» (Ecofin) du 1^{er} décembre 1997 relatives à la politique fiscale – Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 1^{er} décembre 1997, concernant un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (JO C 2 du 6.1.1998, p. 2).

² <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/ecofinconclusions-code-conduct-business-taxation/>

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6004-2021-INIT/en/pdf>

- coopératifs à des fins fiscales, effectuée le 26 février 2021⁴ par le Conseil,
- 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 15 juillet 2020 sur la bonne gouvernance fiscale dans l'UE et au-delà (COM(2020)0313),
 - vu ses résolutions du 25 novembre 2015 sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet⁵, du 6 juillet 2016 sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet⁶, et du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale⁷,
 - vu sa résolution du 16 décembre 2015 contenant des recommandations à la Commission en vue de favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union⁸,
 - vu sa recommandation du 13 décembre 2017 au Conseil et à la Commission à la suite de l'enquête sur le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et l'évasion fiscale⁹,
 - vu sa résolution du 21 janvier 2021 sur la réforme de la liste des paradis fiscaux de l'Union européenne¹⁰, et vu les questions posées à la Commission et au Conseil sur la réforme de la liste des paradis fiscaux de l'Union européenne (O-000082/2020 – B9-0002/2021 et O-000081/2020 – B9-0001/2021),
 - vu la suite donnée par la Commission aux résolutions et recommandations susmentionnées¹¹ du Parlement européen,
 - vu le rapport élaboré pour la Commission par le Centre pour la recherche économique

⁴ JO C 331 du 7.10.2020, p. 3 et JO C 66 du 26.2.2021, p. 40.

⁵ JO C 366 du 27.10.2017, p. 51.

⁶ JO C 101 du 16.3.2018, p. 79.

⁷ JO C 108 du 26.3.2021, p. 8.

⁸ JO C 399 du 24.11.2017, p. 74.

⁹ JO C 369 du 11.10.2018, p. 132.

¹⁰ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0022.

¹¹ Suite donnée conjointement à la résolution du Parlement européen (commission des affaires économiques et monétaires) contenant des recommandations à la Commission en vue de favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union, et à la résolution du Parlement européen (commission spéciale sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet – TAXE 1) sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet, adoptée par la Commission le 16 mars 2016; suite donnée à la résolution du Parlement européen (commission spéciale sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet – TAXE 2) sur les rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet, adoptée par la Commission le 16 novembre 2016; suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen (commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale – PANA) du 12 décembre 2017 sur le projet de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et de la Commission à la suite de l'enquête sur le blanchiment de capitaux, l'évasion fiscale et la fraude fiscale, adoptée par la Commission en avril 2018; et suite donnée le 27 août 2019 à la résolution du Parlement européen (commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale – TAXE 3) sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale.

européenne (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH) intitulé «*The Impact of Tax Planning on Forward-Looking Effective Tax Rates*» («Impact de la planification fiscale sur les taux d'imposition effectifs prévisibles»)¹²,

- vu le rapport préparé pour la Commission intitulé «*Aggressive Tax Planning Indicators*» («Indicateurs de planification fiscale agressive»)¹³,
- vu l'étude intitulée «*An overview of shell companies in the European Union*» («Un état des lieux des sociétés-écrans dans l'Union européenne») publiée le 17 octobre 2018 par la direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen¹⁴,
- vu le rapport de février 2021 du groupe de haut niveau des Nations unies sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières internationales pour atteindre les objectifs du programme 2030, intitulé «*Financial Integrity for Sustainable Development*» («L'intégrité financière en faveur d'un développement durable»)¹⁵,
- vu les travaux en cours du cadre inclusif de l'OCDE/G20 visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) sur les défis fiscaux soulevés par la numérisation,
- vu la directive (UE)2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (la «directive sur la lutte contre l'évasion fiscale» ou «ATAD I»)¹⁶, et la directive (UE)2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers («ATAD II»)¹⁷;
- 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 (la «directive sur les intérêts et les redevances»)¹⁸,
- 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 (la

¹² Documents de travail sur la fiscalité, document de travail n° 64, 31 août 2016, disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_paper_64.pdf

¹³ Documents de travail sur la fiscalité, document de travail n° 71, IHS en collaboration avec CPB et DONDNA, 2017, disponible à l'adresse suivante:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp.pdf

¹⁴ Kiendl Krišto I. et Thirion E., «*An Overview of Shell Companies in the European Union*» («Un état des lieux des sociétés-écrans dans l'Union européenne»), direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen, unité de l'évaluation ex-post et unité de la valeur ajoutée européenne, 17 octobre 2018, disponible à l'adresse suivante:

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/155724/EPRS_STUD_627129_Shell%20companies%20in%20the%20EU.pdf

¹⁵ https://www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf

¹⁶ JO L 193 du 19.7.2016, p. 1.

¹⁷ JO L 144 du 7.6.2017, p. 1.

¹⁸ JO L 157 du 26.6.2003, p. 49.

«directive sociétés mères-filiales»¹⁹,

- vu la 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 (la «directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal» ou «DAC 1»²⁰, la directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal («DAC 3»²¹, la directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal («DAC 4»²², et la directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration («DAC 6»²³,
- vu l'article 54 de son règlement intérieur,
- vu le rapport de la commission des affaires économiques et monétaires (A9-0000/2021),
 - A. considérant que les pratiques fiscales dommageables désignent des mesures mises en place par des États pour concurrencer d'autres États au moyen de régimes fiscaux préférentiels ou d'incitations fiscales qui ne sont pas liés à l'économie nationale, ou des avantages fiscaux accordés même en l'absence de toute activité réelle sur leur territoire;
 - B. considérant que les politiques de lutte contre l'évasion fiscale ont entraîné une diminution des régimes préférentiels dans le monde entier, en particulier dans l'Union; que de nouvelles formes de pratiques fiscales dommageables sont apparues, notamment par la transformation de régimes préférentiels en régimes généraux agressifs;
 - C. considérant que la planification fiscale agressive est l'exploitation délibérée de failles et d'asymétries au sein des systèmes fiscaux nationaux et entre ceux-ci afin de réduire artificiellement la contribution fiscale des entreprises, en particulier des multinationales, aux systèmes fiscaux nationaux;
 - D. considérant que des préoccupations concernant les pratiques fiscales dommageables sont apparues dans l'Union au début des années 1990 et qu'un Comité de réflexion des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises a été créé, lequel a publié un rapport contenant des recommandations sur la fiscalité des entreprises dans l'Union (le «rapport Ruding»²⁴; qu'en 1997, le Conseil de l'Union européenne a élaboré un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises; qu'un groupe «Code de conduite» a été mis en place au sein du Conseil pour évaluer les mesures fiscales

¹⁹ JO L 345 du 29.12.2011, p. 8.

²⁰ JO L 64 du 11.3.2011, p. 1.

²¹ JO L 332 du 18.12.2015, p. 1.

²² JO L 146 du 3.6.2016, p. 8.

²³ JO L 139 du 5.6.2018, p. 1.

²⁴ Disponible à l'adresse suivante: <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/0044caf0-58ff-4be6-bc06-be2af6610870>

susceptibles de relever du champ d'application du Code de conduite;

- E. considérant que le groupe «Code de conduite» est parvenu efficacement à dissuader les régimes fiscaux préférentiels; qu'il a néanmoins échoué à empêcher une concurrence fiscale agressive entre États membres; que le groupe «Code de conduite» reste de nature purement intergouvernementale;
- F. considérant que le groupe «Code de conduite» a réussi à ouvrir un dialogue avec les juridictions de pays tiers, lesquels sont invités à mettre un terme à leurs pratiques fiscales dommageables s'ils ne souhaitent pas être inscrits sur une liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (la «liste de l'Union»); que la liste actuelle de l'Union ne comprend que 12 pays et territoires²⁵ et qu'elle omet malheureusement des paradis fiscaux notoires; que la liste de l'Union est établie sur la base de critères définis dans le Code de conduite;

Mesures prises actuellement par l'Union pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables

1. souligne que la fraude fiscale et l'évasion fiscale entraînent une perte inacceptable de revenus importants pour les États membres; rappelle que selon les estimations prudentes de l'OCDE, les BEPS coûtent environ 4 à 10 % des recettes fiscales des entreprises au niveau mondial, soit 100 à 240 milliards d'USD (de 84 à 202 milliards d'EUR) par an²⁶; rappelle que les estimations du Parlement relatives à l'évasion fiscale vont de 160 et 190 milliards d'EUR en tenant compte à la fois des BEPS et d'autres régimes fiscaux²⁷;
2. prend acte de la diversité des instruments adoptés par l'Union pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables au sein de l'Union, qui comprennent les directives ATAD I et II, la directive sur les intérêts et les redevances, la directive «sociétés mères-filiales», la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et, en particulier, les DAC 3, 4 et 6 (sur les rescrits fiscaux, la publication d'informations par pays et les règles relatives aux obligations de publication pour les intermédiaires), les différentes recommandations de la Commission au Conseil, le Code de conduite ainsi que les recommandations du Conseil dans le cadre du Semestre européen au sujet de la planification fiscale agressive;
3. se félicite de la dimension intérieure et extérieure des travaux menés par le groupe «Code de conduite» sur les pratiques fiscales dommageables; note que la dimension extérieure des pratiques fiscales dommageables est principalement traitée par le groupe «Code de conduite» en appliquant le critère de l'«équité fiscale»; déplore le manque de cohérence, en ce qui concerne les pratiques fiscales dommageables, entre les critères qui

²⁵ les Samoa américaines; Anguilla; la Dominique; les Fidji; Guam; les Palaos; Panama; le Samoa; Trinité-et-Tobago; les Îles Vierges américaines. le Vanuatu les Seychelles.

²⁶ <https://www.oecd.org/tax/beps/>

²⁷ Drover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. and Merler, S., *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* («Favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union»), direction générale des services de recherche parlementaire du Parlement européen, unité de la valeur ajoutée européenne, 24 novembre 2015. Disponible à l'adresse suivante:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU\(2015\)558773_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU(2015)558773_EN.pdf)

sont appliqués aux États membres et ceux qui sont appliqués aux juridictions de pays tiers dans le cadre du processus d'élaboration de la liste;

4. rappelle qu'un Forum sur les pratiques fiscales dommageables a été créé au sein de l'OCDE en 1998 dans le but de surveiller et de réexaminer les pratiques fiscales, en mettant l'accent sur les caractéristiques des régimes fiscaux préférentiels; fait remarquer que les évaluations de ce Forum ont une incidence déterminante sur la qualification des régimes dommageables dans le processus d'élaboration de la liste de l'Union;

Recommandations pour les futurs travaux de l'Union sur les pratiques fiscales dommageables

5. se félicite de la proposition de réforme du Pilier 2 du cadre inclusif de l'OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (ci-après le «cadre inclusif»), qui vise à répondre aux problèmes non résolus dans ce domaine et à définir des règles accordant aux pays et territoires un droit à récupérer l'impôt lorsque d'autres pays et territoires n'ont pas exercé leurs droits d'imposition primaires ou que le paiement est autrement soumis à de faibles niveaux d'imposition effective, afin de lutter contre les pratiques fiscales dommageables et d'imposer un taux d'imposition effectif²⁸;
6. se félicite du fait que la proposition présentée par l'administration des États-Unis pour «The Made In America Tax Plan» pourrait faciliter la conclusion d'un accord sur le Pilier 2 d'ici mi-2021;
7. appelle de ses vœux une mise à jour progressive du Code de conduite afin d'examiner les caractéristiques générales d'un système fiscal afin de déterminer s'il comporte des effets dommageables;
8. demande l'adoption d'une définition du «niveau minimal de substance économique», basée de préférence sur une approche fondée sur des formules, qui évoluerait progressivement au fur et à mesure de l'augmentation des revenus déclarés et qui pourrait être utilisée pour évaluer si un régime fiscal est potentiellement dommageable; souligne que l'exigence relative à la substance économique est déjà comprise dans le critère de la «fiscalité équitable» de la liste de l'Union;
9. invite la Commission à élaborer des lignes directrices sur la manière de concevoir des incitations fiscales comportant moins de risques de distorsion du marché unique;
10. note que la Commission reconnaît qu'il conviendrait d'intégrer, à l'avenir, une norme minimale de fiscalité mondiale aux actions de l'Union en matière de concurrence fiscale loyale, et que si aucun consensus n'est trouvé au niveau mondial sur une telle norme, elle devrait néanmoins être incluse dans le Code de conduite²⁹; invite la Commission à évaluer d'ores et déjà les propositions législatives qui seront nécessaires à la mise en œuvre du Pilier 2 au niveau de l'Union, comprenant une révision de la directive ATAD

²⁸ OCDE/G20, Projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation – Rapport sur le blueprint du Pilier Deux: Cadre inclusif sur le BEPS*, Publications de l'OCDE, Paris, 2020, p. 12. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6c4f8dde-fr.pdf?expires=1620812115&id=id&accname=ocid194994&checksum=37EF21A987FE4FB25E7E56712DC8D11F>

²⁹ COM(2020)0313.

et de la directive sur les intérêts et redevances, ainsi que la réforme du Code de conduite et des critères de la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs;

11. insiste sur le fait que la future mise en œuvre des nouveaux outils de l'Union contre les pratiques fiscales dommageables devrait donner la priorité au recours aux instruments législatifs et examiner les dispositions du traité FUE permettant de faciliter la prise de décision, telles que le vote à la majorité qualifiée;
12. invite la Commission à évaluer l'efficacité des régimes fiscaux favorables aux brevets et autres régimes de propriété intellectuelle dans le cadre de la nouvelle approche du lien définie par l'action n° 5 du plan d'action BEPS, relative aux pratiques fiscales dommageables;

Réforme du Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises

13. salue le fait que le Code de conduite ait évalué 480 régimes depuis sa création, dont environ 130³⁰ ont été jugés dommageables³¹; reconnaît l'effet positif des travaux de l'Union sur les pratiques fiscales dommageables, qui ont entraîné la quasi-disparition des régimes fiscaux préférentiels au sein de l'Union;
14. souligne le caractère non contraignant du Code de conduite; déplore que les États membres puissent maintenir un régime dommageable sans devoir en répondre;
15. appelle de ses vœux une révision des critères, de la gouvernance et du champ d'application du Code de conduite au moyen d'un instrument juridiquement contraignant qui devrait remplacer les dispositions intergouvernementales actuelles et permettre une transition vers le vote à la majorité qualifiée; demande que le Parlement soit associé au processus de conception et d'adoption de nouvelles politiques et de nouveaux critères pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables;
16. considère que la réforme des critères du Code de conduite doit être menée de toute urgence et qu'elle devrait évaluer comme étant potentiellement dommageables tous les régimes proposant un taux d'imposition inférieur au futur taux d'imposition effectif convenu au niveau international dans le cadre du Pilier Deux du cadre inclusif, sauf si les recettes pouvant bénéficier d'une déduction ou d'un taux d'imposition réduit répondent à des exigences solides et progressives en matière de substance économique;
17. demande instamment un élargissement du champ d'application du Code de conduite, notamment en y incluant les régimes préférentiels d'imposition du revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur le capital, ou les régimes d'impôt sur le revenu et sur la fortune qui sont susceptibles d'entraîner d'importantes distorsions du marché unique;
18. demande que le groupe «Code de conduite» se présente au moins une fois par an devant le Parlement;
19. se félicite de la publication de la publication semestrielle des rapports du groupe «Code

³⁰ Échange de vues de la sous-commission des affaires fiscales (FISC) avec Lyudmila Petkova, présidente du groupe «Code de conduite (fiscalité des entreprises)», tenu le 19 avril 2021.

³¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9639-2018-REV-4/en/pdf>

de conduite» au Conseil; estime qu'un outil en ligne spécifique devrait être créé pour éviter de devoir s'appuyer uniquement sur les conclusions du Conseil pour retrouver des informations essentielles sur la politique fiscale au niveau de l'Union;

o

o o

20. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le phénomène de la concurrence fiscale agressive est devenu une préoccupation pour l'Union dès le début des années 1990 en tant que risque potentiel pour l'intégrité du marché unique. Afin de lutter contre les pratiques fiscales dommageables, l'Union a adopté en 1997 un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, suivi par la création d'un groupe «Code de conduite» chargé d'évaluer les mesures fiscales susceptibles de relever du Code de conduite.

Alors que de nouveaux défis apparaissent, tels que la mondialisation et la numérisation de l'économie ainsi que le rôle accru des entreprises multinationales dans l'économie mondiale, l'Union continue de jouer un rôle important dans la lutte contre la concurrence fiscale déloyale. Il est essentiel non seulement que les États membres coopèrent mieux entre eux et renforcent la transparence en matière fiscale, mais aussi qu'ils parviennent à un consensus sur des objectifs communs dans ce domaine, en particulier la réglementation des marchés financiers et la lutte contre l'optimisation fiscale, l'évitement fiscal, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

Une concurrence fiscale féroce entre les États membres permet à l'ingénierie fiscale des multinationales de faire échapper à l'impôt une part substantielle de leurs bénéfices. Les profits qui devraient être imposés dans l'État membre où ils sont réalisés finissent très souvent par être imposés de manière plus indulgente (ou pas imposés du tout) dans un autre État membre où la politique fiscale a été définie et conçue pour favoriser les grandes entreprises et les multinationales. La nature des pratiques fiscales dommageables a évolué au cours des dernières décennies et de nouvelles formes sont apparues, notamment grâce à la transformation des régimes préférentiels en régimes généraux agressifs; ainsi, le Code de conduite devrait être doté des outils nécessaires pour évaluer le caractère dommageable des régimes fiscaux en général. L'objectif ne serait pas d'empêcher les États membres d'adopter des mesures fiscales efficaces et raisonnables liées à l'économie réelle qui pourraient faire croître leur économie au profit de leurs citoyens et de leurs entreprises, mais d'empêcher que les mesures fiscales qu'ils adoptent soient dommageables et qu'elles érodent de façon déloyale l'assiette fiscale des autres États membres.

Les gouvernements perdent 1 000 milliards d'EUR chaque année en raison de la fraude et de l'évasion fiscales. Chaque euro dû qui n'est pas payé à qui de droit est un euro volé aux travailleurs, aux chômeurs et aux malades. C'est un coup porté à la solidarité.

La multiplication des scandales fiscaux au cours de la dernière décennie (Lux Leaks, Panama Papers, Paradise Papers, etc.) impliquant des multinationales et des particuliers fortunés a révélé l'ampleur et la gravité de ces phénomènes et l'urgence de trouver des solutions définitives pour y remédier. Une concurrence fiscale incontrôlée entre les États membres est l'expression d'un déclin regrettable de la solidarité dans l'Union auquel il convient de mettre un terme.

La concurrence fiscale agressive entre États membres a également pour effet pervers de créer une discrimination à l'encontre des petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont pas la capacité de tirer parti des failles des systèmes fiscaux nationaux ou sont directement ou indirectement exclues des politiques fiscales conçues et mises en place au bénéfice exclusif des multinationales. En outre, le fait que les contribuables voient les entreprises

multinationales échapper légalement à l'impôt sur le revenu les rend moins disposés à respecter volontairement leurs obligations en la matière.

Des règles européennes communes sont nécessaires. La concurrence fiscale entre les États membres est dommageable pour l'économie européenne. Il est essentiel que tous les États membres collaborent pour trouver des solutions fiscales et économiques viables, tant pour les services publics que pour les entreprises, afin de mettre en place un système fiscal commun qui soit équitable, efficace et propice à un développement économique durable. L'absence d'harmonisation des règles fiscales constitue une réelle aubaine pour les multinationales et désavantage les PME. Il est inacceptable que les États membres se livrent une concurrence agressive au sein d'une Union fondée sur le principe de solidarité et que les entreprises multinationales soient en mesure de faire du «shopping fiscal» dans l'Union. Cette concurrence favorise les délocalisations intra-européennes et encourage essentiellement les multinationales à chercher des lieux où les coûts sont moins élevés, au détriment des États membres où les bénéfices sont réellement réalisés.

La concurrence fiscale agressive n'est pas un phénomène limité à l'Union européenne. Elle constitue également un vrai casse-tête au niveau international, l'OCDE ayant mis en place dès 1998 un Forum sur les pratiques fiscales dommageables (FHTP) afin de lutter contre les régimes fiscaux préférentiels entraînant l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices. Plus récemment, l'action n° 5 du plan d'action BEPS engage le FHTP à réorganiser ses travaux sur les pratiques fiscales dommageables en donnant la priorité à l'amélioration de la transparence et à l'exigence d'une activité substantielle pour que tout régime préférentiel lié à cette activité ne soit pas considéré comme dommageable.

En outre, l'OCDE a récemment repris les négociations dans le cadre du BEPS 2.0 articulé autour de deux piliers.

Le Pilier 1 vise à adapter le système international d'imposition des revenus aux nouveaux modèles d'entreprise apparus dans l'économie numérique en modifiant les règles relatives au lien et à la répartition des bénéfices applicables aux bénéfices des entreprises. Le Pilier 1 devrait apporter une réponse satisfaisante, notamment, à l'activité économique considérable et rentable qui est à l'abri de la fiscalité en raison de l'absence d'un «établissement stable».

Le Pilier 2 est axé sur une taxe minimale à l'échelon mondial destinée à résoudre les problèmes non résolus en matière de BEPS. Il met l'accent sur le droit à récupérer l'impôt lorsque d'autres juridictions n'exercent pas de droit à l'imposition où ou qu'elles imposent des taxes «trop faibles» et, en ce sens, il devrait contribuer de manière significative à l'élimination de la concurrence fiscale agressive. Le Pilier 2 vise à garantir que les entreprises multinationales paient un minimum d'impôts quel que soit le lieu où elles ont leur siège où le pays dans lequel elles exercent leurs activités.

Les négociations sur ces deux instruments internationaux ont été retardées en raison de réticences de la part du gouvernement Trump, mais elles ont récemment repris après l'élection du président Biden, son administration ayant repris activement son dialogue avec le cadre inclusif de l'OCDE. Alors que des efforts sont déployés, dans le cadre du Pilier 1, pour trouver des solutions qui puissent satisfaire toutes les parties, M. Biden a déjà exprimé fermement son soutien en faveur du Pilier 2 dans son document d'orientation intitulé «The

Made in America Tax Plan»

(https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf).

L'OCDE cherche à parvenir à un accord sur les propositions relatives aux Piliers 1 et 2 d'ici la mi-2021. Votre rapporteure est d'avis que cette ambition devrait également être celle de l'Union européenne, et elle demande instamment à la Commission d'élaborer un plan en vue d'une mise en œuvre rapide et correcte des deux Piliers, notamment en utilisant les résultats du Pilier 2 pour redéfinir les pratiques dommageables et en assurer le suivi au moyen d'un code de conduite réformé.