



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.5.2006  
SEC(2006) 659

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*Annexe à la*

**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur**

**la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale**

**Analyse d'impact**

**{COM(2006) 254 final}**

Avertissement:

Les vues présentées dans ce document n'engagent que les services impliqués dans sa préparation et ne préjugent en rien de la décision finale qui sera prise par la Commission.

## TABLE DES MATIERES

Résumé executif .....	3
Introduction .....	4
1. Procédure et consultation des parties intéressées .....	4
2. Quels sont les problemes actuels ? .....	5
2.1. L'ampleur de la fraude fiscale .....	5
2.2. La politique poursuivie jusqu'à présent .....	6
2.2.1. TVA .....	6
2.2.2. Fiscalité directe .....	6
2.2.3. Accises .....	7
2.2.4. Recouvrement des impôts et des taxes éludés et assistance mutuelle au recouvrement .....	7
2.2.5. Conclusion .....	8
3. Quels sont les objectifs principaux de la Communication ? .....	8
4. Quelles sont les options politiques ? .....	9
4.1. Première option: poursuivre la politique actuelle .....	9
4.2. Deuxième option: proposer d'emblée des mesures législatives .....	9
4.3. Troisième option: lancer un large débat .....	10
5. Quel est l'impact attendu de la Communication de la Commission ? .....	11
6. Consultation .....	11
7. Suivi et Evaluation .....	12

## RESUME EXECUTIF

À ce jour la Commission n'a pas de chiffres précis sur l'ampleur de la fraude fiscale au sein de l'Union, toutefois une série d'éléments, en particulier les estimations de la fraude récemment rendues publiques par certains États membres, semblent démontrer que le phénomène est de plus en plus préoccupant. La littérature économique retient que la fraude s'élève en général à plus ou moins 2 à 2,5% du PIB de l'Union.

Face à cette situation, en dépit du rôle actif joué par la Commission dans le cadre du renforcement de la coopération administrative et des avancées significatives qui ont été réalisées, notamment en ce qui concerne le renforcement et la modernisation du cadre juridique de cette coopération, les politiques menées jusqu'à présent en matière de lutte contre la fraude fiscale semblent rencontrer certaines limites.

Afin de lutter efficacement contre la fraude fiscale, il semble qu'il est temps de lancer un débat au niveau politique en vue de définir une stratégie globale, commune à l'ensemble de l'Union Européenne. Afin d'alimenter le débat, une série non limitative d'options sera présentée dans la communication.

Cette analyse d'impact envisage trois possibilités, la poursuite de la politique actuelle, la mise en place de mesures visant à lutter contre la fraude de façon non coordonnée et finalement l'adoption d'une communication visant à susciter un débat qui pourrait déboucher sur une stratégie globale de lutte contre la fraude.

Cette analyse aborde l'impact possible de la communication. À ce titre, il est important de noter qu'il est très difficile à ce stade de procéder à une véritable analyse d'impact étant donné que les orientations ne seront données qu'au terme du débat. Ce document conclut donc que lorsqu'il s'agira d'adopter des mesures concrètes contre la fraude, il conviendra pour chacune de ces mesures de procéder à une étude d'impact.

## INTRODUCTION

Le Conseil européen de mars 2005 a relancé la stratégie de Lisbonne en la recentrant sur la croissance et l'emploi en Europe. Par cette décision, les chefs d'État ou de gouvernement ont transmis un message clair quant aux priorités de l'Union européenne pour les prochaines années.

Par sa communication "La contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne" du 25 octobre 2005, la Commission a mis en évidence que les politiques fiscale et douanière ont un rôle important à jouer dans la réalisation des objectifs précités. A cet égard, la Commission y souligne en particulier la nécessité de lutter contre la fraude fiscale. En effet, cette fraude crée des distorsions importantes au fonctionnement du Marché Intérieur et a donc des effets négatifs sur la croissance économique. Tout d'abord, la fraude fiscale érode les recettes des États membres qui sont nécessaires pour accomplir les tâches de l'autorité publique au niveau national. En outre, elle constitue un obstacle à la concurrence loyale entre les entreprises.

Ce phénomène a lieu par exemple dans certains secteurs ouverts à la fraude de type carrousel qui permet de se faire « rembourser » par l'État des montants de TVA qui ne lui ont jamais été versés. A cet égard, il convient de reconnaître que l'abolition des contrôles fiscaux aux frontières dans le cadre du Marché Intérieur ainsi que le régime de taxation actuel en matière de TVA ont accru ce risque de fraude puisque les biens circulent "nettoyés de TVA" dans les échanges intracommunautaires. Cette fraude exploite les faiblesses inhérentes aux régimes de taxation, tous les États membres y sont exposés. Par ailleurs, cette fraude à la TVA a des répercussions en matière de fiscalité directe.

En outre, la fraude à la TVA porte atteinte aux intérêts financiers de la Communauté auxquels se réfère l'article 280 du Traité CE. Les États membres contribuent en effet, sur la base de la TVA collectée, aux ressources propres du budget communautaire<sup>1</sup>. Les distorsions causées par les fraudes à la TVA portent atteinte à l'équilibre global du système des ressources propres, lequel doit être "*équitable et transparent*"<sup>2</sup> et ainsi garantir le bon fonctionnement de la Communauté.

Dès lors, la fraude fiscale est devenue un phénomène de plus en plus préoccupant pour l'ensemble des États membres. Considérant que le fonctionnement des systèmes fiscaux et son contrôle resteront avant tout de la compétence des États membres, il convient d'examiner les avantages d'une impulsion communautaire

### 1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La communication de la Commission sur la stratégie en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale est adressée au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et

---

<sup>1</sup> En vertu de la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, l'une des ressources propres est constituée par les recettes provenant de "l'application d'un taux uniforme valable pour tous les États membres à l'assiette harmonisée de la TVA, déterminée selon les règles de la Communauté".

<sup>2</sup> Décision du Conseil du 29 septembre 2000, réf. 2000/597/CE, Euratom (premier considérant).

social européen. C'est donc dans l'enceinte de ces institutions que son contenu devra être débattu et que des lignes directrices de la stratégie future devront être tracées.

## **2. QUELS SONT LES PROBLEMES ACTUELS ?**

### **2.1. L'ampleur de la fraude fiscale**

L'ampleur de la fraude n'est pas connue de manière précise. On constate en effet que les autorités nationales de la plupart des États membres ne publient pas de chiffres sur l'ampleur de la fraude fiscale sur leur territoire. Dans la mesure où la majorité des États membres ne disposent pas eux-mêmes de chiffres ou en disposent mais y attachent un caractère confidentiel, la Commission n'est pas en mesure de produire un aperçu général, précis et fiable pour l'ensemble de l'Union européenne des estimations de fraude fiscale provenant de sources publiques.

C'est pour cette raison que la Commission a décidé de lancer dans le courant de cette année une étude visant à quantifier au niveau communautaire la fraude à la TVA, aux accises et aux impôts des sociétés.

A titre d'indication, la littérature économique retient que la fraude s'élève en général à plus ou moins 2 à 2,5% du PIB de l'Union.

En ce qui concerne la TVA, l'institut IFO a estimé de façon très globale que pour l'année 2000 la fraude à la TVA dans l'UE (15 États membres à l'époque) s'élève à 60 milliards €, ce qui équivaut à presque deux tiers du budget de l'UE. Dans une étude<sup>3</sup> effectuée pour le compte des autorités fiscales allemandes, Peters Schönberger GmbH a indiqué, en se basant sur des estimations faites par l'institut IFO, que la différence entre les recettes théoriques estimées sur la base des statistiques de la consommation privée et les recettes réelles est de 17 milliards €.

L'administration britannique a publié en décembre 2005<sup>4</sup> des estimations des pertes de recettes TVA. La différence entre les recettes théoriques et les recettes réelles est calculé à 11,3 milliards £ (environ 16,5 milliards €), soit 13,5% des recettes théoriques. La fraude carrousel est estimée entre 1,12 et 1,9 milliard £ (entre environ 1,64 milliard et 2,78 milliards €).

Pour ce qui concerne les accises, dans son rapport du 24 avril 1998, le groupe à haut niveau sur la fraude dans le secteur des accises a conclu que la fraude dans le secteur du tabac et de l'alcool avait pris des proportions alarmantes. Pour l'année 1996, les États membres estimaient le manque à gagner, dans le secteur de l'alcool, à quelque 1,5 milliard € pour l'ensemble de l'Union européenne (ce qui correspondait à environ 8% du total des recettes provenant des droits d'accises sur les boissons alcooliques)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Peters Schönberger (November 2005), Machbarkeitstudie zur systembezogenen Änderung bei der Umsatzsteuer – Modell einer Generellen Ist-Vesteuerung mit Cross-Check.

<sup>4</sup> Measuring and Tackling Indirect Tax losses – An update on the government's strategic approach – HM Revenue and Customs.

<sup>5</sup> COM(2004) 223 du 26.5.2004.

Par ailleurs, l'Union européenne est de plus en plus confrontée au problème de contrebande et contrefaçon de cigarettes dues principalement à la différence de taux de taxation, notamment par rapport aux pays limitrophes.

Aujourd'hui, le commerce illégal est estimé à environ 9 % du total des recettes provenant des droits d'accises sur les produits du tabac.

Même à défaut d'une image claire de l'ampleur de la fraude, le peu de chiffres disponibles sont suffisants pour saisir l'importance accordée par les États membres à la lutte contre la fraude fiscale. C'est notamment la raison pour laquelle la lutte contre la fraude à la TVA a été identifiée comme une priorité dans le programme de travail du Conseil ECOFIN des Présidences autrichienne et finlandaise<sup>6</sup>.

## **2.2. La politique poursuivie jusqu'à présent**

### *2.2.1. TVA*

En matière de TVA, la Commission a présenté en juin 2000 son programme de travail stratégique visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du Marché Intérieur<sup>7</sup>. Un volet important de ce programme concernait le renforcement de la coopération administrative, tant sur le plan légal que sur le plan opérationnel.

Sur le plan législatif, une directive portant sur l'amélioration de l'assistance mutuelle au recouvrement des créances a été adoptée<sup>8</sup>. Un nouveau règlement<sup>9</sup> visant à renforcer la coopération entre les autorités fiscales des États membres est entré en vigueur le 1er janvier 2004.

Sur le plan administratif, des travaux multiples ont été menés dans le cadre du comité permanent de la coopération administrative (CPCA), souvent avec l'appui du programme Fiscalis.

Malgré le fait que les États membres disposent maintenant d'instruments juridiques au niveau communautaire à la fois plus flexibles et plus solides, il s'avère que l'utilisation qui en est faite est assez décevante et par ailleurs très divergente d'un État membre à l'autre.

### *2.2.2. Fiscalité directe*

La coopération entre les administrations fiscales relève en principe de la directive 77/799/CEE<sup>10</sup>. En outre, les États membres ont également recours à d'autres mécanismes tels que la convention-type résultant des travaux de l'OCDE<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Document ECOFIN424 du 3.1.2006 du Conseil de l'UE.

<sup>7</sup> COM(2000) 348.

<sup>8</sup> Directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 (JO L 175 du 28.6.2001).

<sup>9</sup> Règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil du 7 octobre 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la TVA.

<sup>10</sup> Directive du Conseil du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et des taxes sur les primes d'assurances (JO L 336 du 27.12.1977, p. 15), modifiée en dernier lieu par la directive 2004/106/CE du Conseil du 16 novembre 2004 (JO L 359 du 4.12.2004, p. 30).

<sup>11</sup> Modèle de convention fiscale de l'OCDE sur le revenu et la fortune (notamment articles 26 et 27).

La fraude et l'évasion fiscales dans ce domaine dépassent largement le territoire national, en raison de la grande mobilité des capitaux mais aussi des personnes. La dimension transfrontalière des mécanismes de fraude avait d'ores et déjà été clairement identifiée par le rapport du groupe ad hoc du Conseil sur la fraude fiscale du 22 mai 2000<sup>12</sup>. D'une manière générale, ce rapport avait souligné les faiblesses de la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe. Pour répondre à ces faiblesses, le rapport avait proposé une approche globale, consistant à promouvoir la mise en œuvre de mesures organisationnelles, à envisager des modifications de la directive 77/799/CEE, et à mettre en œuvre un système d'échange d'information efficace et de préférence automatique. Les initiatives de la Commission en la matière ont généré certains résultats, toutefois les progrès restent limités.

Cependant, force est de constater que ces progrès sont très minces, par comparaison avec l'ampleur des constats et surtout des recommandations effectués par les États membres eux-mêmes dans le cadre de leur rapport. Ce sont, en particulier, les aspects non législatifs qui n'ont pas engendré, de la part des États membres, les développements nécessaires.

De plus, suite à l'affaire Parmalat, la Commission a rédigé une communication au Conseil et au Parlement européen afin de prévenir et de combattre les malversations financières et les pratiques irrégulières des sociétés<sup>13</sup>. Cette communication a confirmé les pistes de solutions identifiées par le rapport du groupe ad hoc du Conseil, en leur adjoignant une dimension internationale, puisque sont également visées les relations avec les pays tiers.

### 2.2.3. *Accises*

Afin de réduire l'ampleur des fraudes constatées dans le domaine de la circulation intra-communautaire des produits de l'alcool et du tabac soumis à accises, un système informatisé du contrôle des mouvements intra-communautaires de marchandises a été lancé et devrait être opérationnel au 1<sup>er</sup> janvier 2009. En effet, la fraude dans ces deux secteurs a été estimée à 4,8 milliards € pour la seule année 1996, sans qu'aucun chiffre au plan européen ne soit disponible en matière de fraude dans le secteur des huiles minérales.

Dans le domaine des fraudes aux cigarettes, l'accord anti-contrefaçon et anti-contrebande signé entre la Communauté, la majorité des États membres et Philip Morris International constitue un outil nouveau qui renforce la lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes. Il est important que de pareils accords soient signés avec les autres fabricants de cigarettes, et que tous les États membres se joignent à ces initiatives. Ce type de fraude est un problème croissant. Des usines illégales de cigarettes ont été découvertes dans de nombreux États membres et pays tiers. L'OLAF et les États membres coopèrent activement afin de combattre ce type de fraude. Il est important de renforcer et d'approfondir cette collaboration et les actions conjointes qui sont menées sur le plan opérationnel. A ce titre, un échange régulier d'information entre les États membres et la Commission (OLAF) est essentiel afin de sauvegarder les intérêts financiers de la Communauté et des États membres.

### 2.2.4. *Recouvrement des impôts et des taxes éludés et assistance mutuelle au recouvrement*

La lutte contre la fraude fiscale implique aussi la mise en œuvre de mesures qui permettent de récupérer les impôts et les taxes éludés par des fraudeurs. Ce recouvrement des créances fiscales relève de la responsabilité des États membres individuels. Toutefois, le pouvoir

---

<sup>12</sup> DOC 8668/00 - FISC 67 – CRIMORG 83.

<sup>13</sup> COM (2004) 611 du 27.9.2004.

d'exécution des autorités fiscales nationales est limité au territoire de leur propre État membre, alors que la fraude dépasse les territoires nationaux. Ces limites des pouvoirs de recouvrement sont exploitées par des fraudeurs. Le pourcentage de demandes de recouvrement satisfaites reste, en effet, relativement bas. D'après les statistiques communiquées par les États membres requis, le montant total des sommes recouvrées par ces États membres par rapport au montant total des créances pour lesquelles leur assistance au recouvrement a été demandée, s'élevait à 1,13 % en 2003 et à 1,82 % en 2004.

### 2.2.5. Conclusion

La Commission a joué un rôle actif ces dernières années dans le domaine de la coopération administrative et l'assistance mutuelle. Elle a présenté plusieurs propositions législatives visant à renforcer la coopération qui ont été adoptées par le Conseil. En outre, elle a organisé plusieurs actions sur le plan administratif en vue de stimuler la coopération entre les administrations nationales.

Toutefois, les résultats de ces actions ne sont pas ressentis comme entièrement satisfaisants, ni par la Commission ni par les États membres. En effet:

- l'ampleur de la fraude reste élevée et les recettes non perçues nuisent aux conditions normales d'une concurrence loyale et donc à la compétitivité de toute l'économie communautaire. En outre, de nouvelles tendances de fraude surgissent, nécessitant de nouvelles approches et d'autres méthodes anti-fraude;
- la fraude a également des effets négatifs au plan social en précarisant les conditions de travail, notamment par le travail au noir;
- la fraude à la TVA en particulier a pour conséquence de réduire les recettes TVA des États Membres et par voie de conséquence le montant de la TVA versée au budget de l'Union Européenne au titre de ressources propres.
- le caractère transfrontalier de la fraude fiscale nécessite une concertation des États membres sur une nouvelle stratégie anti-fraude globale et coordonnée. A l'heure actuelle, on constate que les actions des États membres pour y remédier de manière isolée ne suffisent pas. Bien que la législation communautaire ait été modifiée afin de faciliter et d'intensifier la coopération administrative entre les autorités fiscales des États membres, cette coopération reste toujours insatisfaisante car elle est confrontée à un problème constant de manque de ressources et de moyens financiers.

## 3. QUELS SONT LES OBJECTIFS PRINCIPAUX DE LA COMMUNICATION ?

Au vu de cette situation, l'objectif principal de la communication est de lancer un débat au niveau politique avec l'ensemble des parties concernées à l'échelle de l'Union européenne sur la fraude fiscale. Ce débat devrait permettre de dégager des pistes en vue de la définition d'une stratégie globale de lutte contre la fraude.

En effet, il convient d'avoir un débat politique sur des points clés dans la lutte contre la fraude, notamment sur la nécessité de renforcer davantage le cadre juridique en matière de coopération, les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement opérationnel de cette coopération, le besoin de développer la coopération avec les pays tiers ainsi que l'opportunité d'apporter des modifications au système commun de TVA.



## **4. QUELLES SONT LES OPTIONS POLITIQUES ?**

### **4.1. Première option: poursuivre la politique actuelle**

Cette option consiste en la poursuite de la politique actuelle en matière de coopération administrative et lutte contre la fraude, telle qu'exposée sous le point 2.2.

Malgré tous les efforts accomplis sur le plan législatif et administratif, on constate que la fraude semble progresser et préoccupe de plus en plus les États membres. Par ailleurs, les États membres mènent de façon isolée des réflexions sur les moyens de combattre la fraude, particulièrement en matière de TVA. Or, les remèdes envisagés dans le cadre de ces réflexions affectent le système commun de TVA et concernent donc forcément tous les États membres.

#### *Conclusion*

Sur base des considérations qui précèdent, il semble que cette première option, de ne pas présenter une communication mais de se contenter de poursuivre la politique actuelle, doit être écartée.

### **4.2. Deuxième option: proposer d'emblée des mesures législatives**

Le problème de la fraude carrousel TVA en particulier n'est pas nouveau. Il date de la mise en place du Marché Intérieur et est la conséquence de certaines insuffisances du régime transitoire de TVA intracommunautaire. Ce problème étant connu, certaines solutions sont régulièrement mises en avant afin de régler ce problème, quelques-unes d'entre elles ayant actuellement la faveur de certains États membres.

Une première solution serait le passage au régime définitif de TVA reposant sur le principe de taxation dans le pays d'origine.

Une deuxième solution serait d'appliquer une TVA à un taux unique sur les opérations intracommunautaires.

Une troisième solution serait d'adopter une approche inverse, en généralisant le principe de la redevabilité de la taxe dans le chef de l'acheteur.

Une quatrième solution pourrait être de généraliser le principe de l'exigibilité de la taxe à l'encaissement.

Les deux dernières solutions pourraient être mises en œuvre soit à l'échelle d'un État membre, soit dans l'ensemble de l'Union.

Toutes ces solutions sollicitent de manière plus ou moins importante des amendements à la Sixième Directive TVA.

Ces alternatives ont certainement des mérites mais également des défauts. Certaines solutions affectent les principales caractéristiques de la TVA. En outre, certaines des solutions sont envisagées dans l'optique spécifique de combattre la fraude carrousel mais il se peut qu'elles créent de nouvelles opportunités de fraude qui n'ont pas été suffisamment examinées et qui mériteraient de l'être.

Des solutions alternatives doivent également respecter les objectifs de la stratégie de Lisbonne, et en particulier ne pas aller à l'encontre de l'objectif de la simplification des obligations des opérateurs. A ce stade, il serait donc prématuré de présenter d'emblée des propositions sans qu'une volonté politique des États membres serait clairement exprimée, eu égard aux changements fondamentaux qu'elles impliquent.

En matière de fiscalité directe, il ressort tant du rapport du groupe ad hoc sur la fraude fiscale de 2000 que de la Communication "Prévenir et combattre les malversations financières et pratiques irrégulières des sociétés"<sup>14</sup> et des débats qui ont eu lieu dans le séminaire FISCALIS de 2005 qu'il serait souhaitable de modifier et de renforcer la directive 77/799/CEE en s'inspirant notamment de ce qui existe déjà en matière de fiscalité indirecte (révision de l'article 8 de la directive, délais limites de réponse, présence de fonctionnaires d'autres États membres lors des vérifications, etc.). Toutefois, la nature précise des modifications doit encore être examinée plus en détail.

En matière d'accises, la Commission procède actuellement à une révision de la directive 92/12 et envisage également la révision et/ou la création de différents instruments légaux d'application. La rédaction de ces derniers, notamment dans le cadre de la coopération administrative, contribuera au développement de méthodes de travail uniformes au sein des États membres.

Par ailleurs, des décisions attendues de la Cour de justice européenne dans ce domaine devraient donner lieu à des discussions de fond.

Les possibilités offertes par la législation communautaire en matière de recouvrement ne garantissent pas en elles-mêmes une meilleure efficacité de l'assistance mutuelle. En effet, ce succès dépend aussi d'autres facteurs, notamment des capacités des autorités nationales et des moyens de recouvrement qui leur sont offerts par le droit national de chaque État membre.

### *Conclusion*

Il ressort de ce qui précède que de nombreuses options existent, tant au niveau national qu'au niveau communautaire, afin de lutter contre la fraude. Il est possible de faire d'emblée des propositions. Toutefois, si elles ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une stratégie générale, elles risquent de ne pas déployer leurs effets ou de rester sans effet. Cette option est donc à écarter.

### **4.3. Troisième option: lancer un large débat**

Ce document met en évidence que les options envisageables tant sur le plan réglementaire que sur le plan de la coopération administrative sont diverses. Dans chacune des branches de la fiscalité les stratégies pouvant être adoptées sont nombreuses, elles peuvent être mises en œuvre nationalement ou au niveau communautaire, et reposent parfois sur des postulats qui se contredisent les uns les autres.

Face à ces nombreuses possibilités et compte tenu de l'importance du sujet pour les États membres comme pour la Commission il est important de lancer un débat politique de haut niveau sur les meilleurs moyens de lutter contre la fraude fiscale au sein de l'Union européenne, en tenant compte des mécanismes qui impliquent les pays tiers.

---

<sup>14</sup> COM (2004) 611 du 27.9.2004.

Présenter une communication permettra d'avoir une base de discussion solide pour un débat politique au niveau européen avec les États membres et toutes les parties intéressées, destiné à définir ensemble une stratégie coordonnée de lutte contre la fraude.

Au vu des considérations qui précèdent, l'option la plus appropriée est de présenter cette communication.

## **5. QUEL EST L'IMPACT ATTENDU DE LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION ?**

La communication proposée sur une stratégie en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale ne propose aucune mesure législative. Au contraire, cette communication suggère une série non exhaustive de pistes de réflexion afin de lancer un débat général sur la politique à suivre au niveau européen dans les prochaines années.

Il est dès lors très difficile, voire impossible, de définir à ce stade l'impact direct de cette communication. Il dépendra largement des choix politiques qui résulteront des discussions qu'elle devrait provoquer. La description ci-après de résultats possibles de la communication met en évidence la difficulté d'évaluer son impact direct. Par exemple, en matière de TVA, des engagements fermes de la part des États membres sur une utilisation beaucoup plus intensive et efficace des instruments légaux en matière de coopération administrative pourrait être un résultat de cette communication.

Il se peut également qu'il s'avère nécessaire d'amender les instruments juridiques en matière de coopération administrative afin de créer une base légale communautaire pour de nouvelles formes de coopération.

Toutefois, il faut souligner qu'en dehors de son impact pour les opérateurs économiques, le fait de relancer la lutte contre la fraude fiscale pourra avoir des impacts positifs en termes sociaux et environnementaux. En effet, les mesures visant à faire réduire la fraude fiscale pourront avoir un effet indirect sur l'économie grise et le travail clandestin qui échappe à la législation sociale. De la même manière, la lutte contre la contrebande et la contrefaçon de produits dangereux pour la santé tels que l'alcool et les cigarettes, ou pour l'environnement tels que les huiles minérales, pourra avoir des effets positifs en termes de santé publique.

En ce qui concerne l'impact que cette communication aura sur les autorités publiques, il est impossible à déterminer à ce stade et dépendra des décisions qui seront prises et des mesures qui seront mises en œuvre nationalement à la suite du débat que la communication doit lancer.

Enfin, après avoir collecté et analysé les réactions de toutes les parties intéressées (le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social européen mais également les opérateurs économiques) il incombera à la Commission, dans le cadre de son droit d'initiative, d'évaluer la nécessité d'agir sur le plan législatif par une modification des règles de taxation. C'est à ce moment qu'il sera possible et nécessaire d'étudier en détail l'impact de chacune des mesures qui pourront être proposées.

## **6. CONSULTATION**

La fraude fiscale est un sujet qui est abordé de manière continue avec les États membres dans le cadre de séminaires ou de groupes de travail auxquels participent des experts des

administrations nationales. Ce sujet a également été abordé de façon bilatérale avec certains États membres et avec des organisations professionnelles du domaine de la fiscalité.

En matière de TVA, un groupe de travail composé de représentants à haut niveau des administrations nationales a discuté en novembre 2005 des priorités futures en matière de TVA. Le groupe a explicitement identifié la lutte contre la fraude TVA comme prioritaire pour les prochaines années.

En matière de fiscalité directe, le séminaire FISCALIS d'octobre 2005 a permis de lancer un débat, non seulement à propos des faiblesses identifiées, mais également d'envisager les priorités futures qu'il faudrait développer pour améliorer la situation. Une ébauche de plan d'action a ainsi déjà pu voir le jour, qu'il faut affiner et approfondir.

Cependant, il est clair que le sujet particulier de cette communication ne se prête pas à une consultation publique sous "Votre point de vue sur l'Europe" comme cela est le cas pour d'autres initiatives de la Commission.

En revanche, on peut s'attendre à ce que les opérateurs examinent avec un grand intérêt le contenu de cette communication et des différentes mesures alternatives qui y sont avancées. Il ressort en effet des contacts informels que le souci principal des opérateurs concerne de nouvelles obligations administratives qui pourraient leur être imposées dans le cadre des mesures "anti-fraude".

Comme déjà indiqué auparavant, cette communication vise à apporter une contribution à l'accomplissement des objectifs de Lisbonne. Elle ne peut donc pas aller à l'encontre des autres actions clés, telles que la simplification de l'environnement fiscal, que la Commission a soulevées dans ce cadre.

## **7. SUIVI ET EVALUATION**

Une fois que le débat de niveau politique sera engagé, il conviendra d'élargir la consultation aux opérateurs. Dans cette optique la Commission envisage d'organiser une conférence sur cette communication en vue de donner aux opérateurs la possibilité d'exprimer leur avis non seulement envers la Commission mais aussi envers les autorités nationales des États membres.

D'une manière comparable à ce qui a été exposé sous le point 5, l'impact de la communication, ainsi que la mise en œuvre de la stratégie résultant de cette communication dépendront largement des choix politiques qui résulteront des discussions provoquées par celle-ci.

En fonction du partage des compétences exposées sous le point 4.1, il faudra que les parties concernées prennent chacune leurs responsabilités pour assurer la mise en œuvre des résultats de ce débat indispensable au niveau communautaire.