COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.10.2005
COM(2005) 532 final

MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

La contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne

TABLE DES MATIÈRES

1. Un nouvel élan pour la stratégie de lisbonne 3

1.1. Fiscalité, efficacité et compétitivité 4

1.2. La politique douanière, un des piliers du marché intérieur 4

2. Faire de l'Europe un lieu plus attractif pour les investisseurs et les travailleurs 5

2.1. Extension et approfondissement du marché intérieur 5

2.1.1. Une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dans l'UE 5

2.1.2. Simplification de l'environnement fiscal et création d'un environnement concurrentiel équitable 6

2.1.3. Mesures ciblées destinées à supprimer les obstacles fiscaux transfrontaliers rencontrés par les entreprises de l'UE 9

2.1.4. Une nouvelle stratégie en matière de taxation des véhicules automobiles 10

2.1.5. Lutte contre les distorsions imputables à la fraude et à l'évasion fiscales 11

2.2. Assurer des marchés ouverts et compétitifs à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe 11

2.2.1. Une stratégie de lutte contre la contrefaçon 11

2.2.2. Améliorer la législation douanière et la mise en conformité, et promouvoir la douane électronique 12

2.3. Améliorer les réglementations européenne et nationales 13

2.3.1. Modernisation des règles en matière de TVA 13

3. Connaissance et innovation pour la croissance 14

3.1. Augmenter et améliorer les investissements dans la recherche et le développement (R&D) 14

3.1.1. Une communication balisant la voie à suivre pour l'octroi d'incitations fiscales en faveur de la R&D 15

3.2. Promouvoir l'utilisation durable des ressources 16

3.2.1. Fiscalité dans le domaine de l'énergie, du transport et de l'environnement 16

MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

La contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne

1. UN NOUVEL ELAN POUR LA STRATEGIE DE LISBONNE

La Commission a récemment proposé un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne, en mettant l'accent sur la croissance et l'emploi[1]. Pour pouvoir relever ce défi, il faudra faire de l'Europe un lieu plus attractif pour les investisseurs et les travailleurs; promouvoir la connaissance et l'innovation; et concevoir des politiques permettant aux entreprises européennes de créer des emplois à la fois plus nombreux et de meilleure qualité.

Les politiques fiscales et douanières ont un rôle important à jouer dans la réalisation de ces objectifs. Elles peuvent contribuer à accroître l'efficacité de nos économies, notamment par une exploitation efficiente des ressources naturelles, de même que la compétitivité de nos entreprises. Elles peuvent aussi favoriser une concurrence accrue sur les marchés, dynamiser les échanges et soutenir la connaissance et l'innovation.

La présente communication décrit les **principales mesures prises par la Communauté dans le domaine de la fiscalité et des douanes** en vue de contribuer à l'accélération du processus d'ajustement structurel nécessaire à nos économies pour atteindre les objectifs susmentionnés. Elle suit ainsi les lignes d'action établies dans la communication au Conseil européen de printemps intitulée «Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi - Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne»[2].

La présente communication a pour objet de décrire, dans le domaine des douanes et de la fiscalité, l'ensemble des initiatives en cours et à venir s'inscrivant dans une démarche cohérente visant à soutenir un des principaux engagements politiques de l'UE.

Au point 2 sont décrites les actions essentielles qui visent à approfondir le marché intérieur, à garantir l'ouverture et la compétitivité des marchés et à améliorer les législations européenne et nationales. Le point 3 présente des initiatives importantes destinées à favoriser la croissance et l'amélioration des investissements en matière de recherche et de développement et à faciliter l'innovation ainsi qu'une utilisation durable des ressources (voir le tableau des mesures joint en annexe). Compte tenu de leurs caractéristiques particulières, ces initiatives se concrétiseront sous diverses formes et seront, si nécessaire, accompagnées d'une évaluation de leur incidence.

Elles devraient permettre de relancer la croissance et, par voie de conséquence, de créer des emplois à la fois plus nombreux et de meilleure qualité. En ce qui concerne plus spécifiquement les politiques de l'emploi, il convient de noter que certaines mesures fiscales

---

1 COM(2005) 330 et COM(2005) 24.

2 ibid.

prises au niveau des États membres peuvent contribuer à doper l'emploi et à promouvoir des économies soucieuses de n'exclure personne sur le plan social. Or il apparaît que la taxation plus lourde du travail a découragé la création de nouveaux emplois, particulièrement d'emplois peu qualifiés ; quoi qu'il en soit, élargir l'assiette de l'impôt en mettant davantage de personnes au travail reste encore le moyen le plus efficace dont disposent les gouvernements pour accroître leurs recettes sans augmenter les taux d'imposition. Alléger la taxation du travail au profit de taxes sur la consommation et/ou la pollution pourrait également s'avérer utile dans le cadre d'une stratégie globale d'augmentation de l'emploi.

1.1. Fiscalité, efficacité et compétitivité

Bien qu'un certain degré de compétition fiscale soit bénéfique et puisse avoir des conséquences économiques positives, le principal objectif de tout système fiscal est de garantir le volume de recettes nécessaires pour financer les services publics et les transferts sociaux. La perception de ces recettes doit se faire avec une efficacité maximale. Les systèmes fiscaux peuvent entraîner des coûts prenant la forme d'une diminution de l'efficacité économique — due aux distorsions fiscales — ou de charges administratives et liées au respect des règles à la fois pour les contribuables et pour les administrations fiscales.

L'existence de systèmes fiscaux nationaux différents dans l'UE a pour effet de générer d'importants coûts supplémentaires liés aux procédures administratives nécessaires pour se conformer aux règles fiscales. Cette situation se traduit par une impossibilité de répartir plus efficacement les ressources et par l'absence d' «environnement concurrentiel équitable»[3]. En réalité, les doubles impositions, les coûts fiscaux liés aux restructurations d'entreprises et les différences plus générales qui existent entre les règles fiscales des États membres font que les entreprises peuvent préférer exercer leurs activités dans leur pays plutôt que dans un autre État membre. Ces divers éléments constituent d'importants obstacles limitant les possibilités de tirer pleinement parti des avantages offerts par **un marché intérieur concurrentiel**. La suppression de ces obstacles serait synonyme de nouvelles opportunités pour les opérateurs faisant leur entrée sur les marchés, et la concurrence qui en résulterait stimulerait les investissements et l'innovation. La diminution des coûts associée à la suppression de ces entraves fiscales contribuerait, en outre, à accroître la compétitivité du secteur productif de l'UE.

La politique fiscale pourrait aussi jouer un rôle en amont, en stimulant la **connaissance et l'innovation en tant que facteurs de croissance**. Les activités de recherche et de développement ainsi que le contexte commercial général pourraient bénéficier de mesures fiscales ciblées. La fiscalité pourrait aussi être utilisée pour induire un changement d'attitude débouchant sur des modes de production et de consommation plus respectueux de l'environnement.

1.2. La politique douanière, un des piliers du marché intérieur

La **politique douanière** a un rôle important à jouer dans la **stimulation du commerce**. L'augmentation du volume des échanges de ces dernières années, la complexité de la chaîne d'approvisionnement moderne, les préoccupations en matière de sécurité et de sûreté, le nombre de parties concernées et la vitesse à laquelle les marchandises sont échangées, ont

[3] Voir l'étude intitulée «European Tax survey», SEC(2004) 1128/2.

pour effet d'accroître fortement les exigences en matière d'informations relatives aux échanges commerciaux.

La simplification de la législation douanière, conjuguée à la rationalisation des processus et des procédures douaniers et à la mise en place de systèmes douaniers électroniques interconnectés permettra aux opérateurs d'économiser du temps et de l'argent dans leurs démarches auprès des services douaniers. L'informatisation des systèmes et leur interconnexion favorisera en même temps la traçabilité des marchandises et sera synonyme de transparence pour les administrations douanières et le secteur des entreprises.

2. FAIRE DE L'EUROPE UN LIEU PLUS ATTRACTIF POUR LES INVESTISSEURS ET LES TRAVAILLEURS

2.1. Extension et approfondissement du marché intérieur

La stratégie de Lisbonne met l'accent sur le fait que l'achèvement du marché intérieur nécessite encore des réformes fondamentales et qu'il convient d'y accorder une attention particulière. La majeure partie des actions entreprises par l'UE dans le domaine de la politique fiscale concerne des problèmes liés à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur. Dans ce contexte, il importe de souligner l'importante contribution que les programmes communautaires Douane 2013 et Fiscalis 2013[4] continueront d'apporter au bon fonctionnement du marché intérieur, en particulier par le financement de l'interconnexion électronique des systèmes informatiques des États membres dans le domaine des douanes et de la fiscalité.

A l'heure actuelle, **plusieurs aspects du fonctionnement des systèmes fiscaux nationaux ont une incidence négative sur l'intégration des marchés** ou empêchent de tirer pleinement parti des avantages offerts par le marché unique. En outre, le contexte commercial actuel étant plus propice aux activités transfrontalières qu'il y a vingt ans, les entraves fiscales apparaissent aujourd'hui plus clairement comme les dernières barrières subsistant dans le marché intérieur.

La suppression de ces entraves permettrait aux entreprises de faire des choix économiques plus sains, fondés sur la productivité des facteurs et moins faussés par l'influence de certains coûts supplémentaires. Il en résulterait une augmentation de la production des économies des États membres et, en fonction de la conjoncture sur les marchés des produits concernés et du comportement réel des entreprises, des pressions à la baisse sur les coûts et les prix, ce qui se traduirait par des gains de prospérité.

2.1.1. Une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés dans l'UE

La coexistence actuelle de 25 **systèmes d'imposition des sociétés** différents et parfois même mutuellement incompatibles dans l'UE occasionne, de facto, des coûts de mise en conformité supplémentaires et offre peu d'opportunités pour la compensation transfrontalière des pertes, alors que cette compensation est souvent possible dans les situations purement nationales. Cela ne devrait pas être le cas dans un véritable marché unique. Alors que dans le cadre de leurs activités commerciales (recherche, production, gestion des stocks, ventes, etc.), les

[4] COM(2005) 111.

entreprises ont de plus en plus tendance à considérer l'UE comme un marché unique, pour des raisons exclusivement fiscales, elles sont forcées de le segmenter en marchés nationaux.

Les règles en matière d'imposition des sociétés accordent aux activités transfrontalières effectuées dans l'UE un traitement distinct et souvent moins favorable que celui réservé aux activités analogues purement nationales. Cette situation encourage les sociétés à réaliser des investissements domestiques et les dissuade de prendre des participations dans des entreprises étrangères et de créer des filiales dans d'autres pays. Les incohérences entre les différents systèmes fiscaux nationaux favorisent en même temps l'évasion fiscale.

La stratégie de la Commission visant à établir une **assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés** («ACCIS») remonte à 2001[5] et a été confirmée en 2003[6]. L'ACCIS permettrait aux entreprises qui exercent des activités dans le marché intérieur de suivre les mêmes règles dans différents États membres de l'UE pour calculer l'assiette de l'impôt sur les sociétés dû dans chacun d'eux. La Commission n'a cependant pas l'intention de proposer un taux d'impôt sur les sociétés harmonisé. La compensation transfrontalière des pertes serait ainsi possible et les problèmes actuels liés aux activités transfrontalières et aux restructurations de groupes d'entreprises seraient résolus. Pour ce faire, il conviendrait de prévoir un mécanisme de répartition de l'assiette consolidée entre les États membres, de sorte que chaque État puisse appliquer son propre taux d'imposition à sa part de l'assiette consolidée. Cette méthode devrait déboucher sur un système d'imposition des sociétés en Europe plus simple et plus transparent.

Bien que cet objectif soit ambitieux, la Commission a l'intention d'entreprendre les travaux préparatoires nécessaires à l'établissement d'une assiette commune consolidée au cours des trois prochaines années, afin de pouvoir proposer l'adoption d'une mesure législative par la Communauté d'ici 2008.

2.1.2. Simplification de l'environnement fiscal et création d'un environnement concurrentiel équitable

La stratégie présentée ci-dessus vise à lutter contre bon nombre d'obstacles liés à l'imposition des sociétés que doivent affronter les entreprises multinationales. Cependant, les activités économiques transfrontalières au sein de l'UE sont également soumises à une série d'autres mesures fiscales, notamment dans le domaine de la TVA, qui imposent des obligations contraignantes aux entreprises et sont synonymes d'entraves aux échanges commerciaux et aux investissements. Les activités transfrontalières entraînent des augmentations statistiquement significatives des coûts de mise en conformité pour toutes les entreprises[7]. Les petites et moyennes entreprises sont particulièrement vulnérables à ce type d'obstacles, étant donné que les coûts de mise en conformité sont proportionnellement plus élevés pour ces dernières que pour les grandes entreprises. La suppression de ces obstacles pourrait favoriser une importante augmentation de la participation des PME au marché intérieur, celle-ci étant, à l'heure actuelle, considérablement inférieure à celle des grandes entreprises, avec pour conséquence l'inefficacité économique et une incidence potentiellement négative sur la croissance et la création d'emplois.

---

5 COM(2001) 582 et SEC(2001) 1681.

6 COM(2003) 726.

7 Voir l'étude intitulée «European Tax Survey», SEC(2004) 1128/2.

a) Obligations relatives à la TVA

Selon l'étude sur la fiscalité en Europe[8], les obligations relatives à la TVA expliquent à elles seules le fait qu'au cours de la période couverte, 14 % des PME et 10 % des grandes entreprises n'ont exercé aucune activité économique imposable dans les États membres où elles ne disposaient pas d'établissement stable. Face à ce constat, en octobre 2004, la Commission a présenté une importante proposition visant à **simplifier les obligations actuelles en matière de TVA liées aux activités transfrontalières**, de manière à faciliter le quotidien des opérateurs qui effectuent des livraisons de biens et des prestations de services dans d'autres États membres de l'UE. La proposition prévoit notamment un **«système de guichet unique»** qui permettrait aux assujettis d'utiliser un seul numéro de TVA pour l'ensemble de leurs opérations réalisées dans l'UE et de déposer une déclaration de TVA globale sur un portail électronique, par l'intermédiaire duquel cette déclaration unique serait automatiquement transférée aux différents États membres dans lesquels l'assujetti effectue des opérations imposables. La proposition contient cinq autres mesures de simplification qui devraient permettre aux entreprises, et surtout aux PME, de développer plus facilement leurs activités dans d'autres États membres. Ces diverses mesures sont actuellement examinées par le Conseil.

b) Application à titre expérimental de l'imposition selon les règles de l'État de résidence

Dans le contexte de la stratégie proposée par la Commission dans le domaine de la fiscalité des entreprises, le concept d'imposition selon les règles de l'État de résidence a été identifié comme une solution envisageable aux problèmes fiscaux que rencontrent les PME principalement dans leurs activités transfrontalières. Pour l'essentiel, l'imposition selon les règles de l'État de résidence consiste à appliquer le **principe de reconnaissance mutuelle** propre au marché intérieur **au traitement accordé aux PME aux fins de l'impôt sur les sociétés**. Les entreprises concernées appliqueraient les règles relatives à l'imposition des sociétés de leur État de résidence à leurs filiales et établissements stables situés dans les autres États membres participants. Cela ne suppose aucune harmonisation des taux, étant donné que chaque État membre continuerait de fixer et d'appliquer son propre taux d'imposition.

La Commission estime que ce concept, qui a été considérablement développé d'un point de vue technique, pourrait utilement être mis à l'essai sous forme de projet pilote applicable aux PME, à titre expérimental et pour une durée limitée à cinq ans. La Commission a l'intention de présenter une communication sur le sujet avant la fin de l'année 2005.

c) Règles en matière de TVA applicables aux prestations de services internationales

La législation fiscale porte sur des réalités économiques et ne peut être efficace que si elle fait continuellement l'objet d'adaptations en fonction de l'évolution de ces réalités et des nouveaux défis qu'elles posent. Le fait qu'une proportion de plus en plus grande de services puisse être fournie d'un État à un autre constitue, à cet égard, un défi particulier. Si l'UE a su réagir de façon satisfaisante à l'incidence qu'ont eu sur la TVA le développement du commerce électronique et la libéralisation des services de télécommunication, les dispositions en matière de TVA relatives au lieu de prestation d'autres services pouvant être fournis à distance doivent encore être modifiées de façon analogue, en vue de garantir l'égalité de

[8] SEC(2004) 1128/2.

traitement entre les opérateurs de l'UE et ceux des pays tiers, de même que l'attribution des recettes de TVA au pays de consommation.

La Commission a présenté une proposition concernant le **lieu des prestations de services effectuées entre assujettis** (B2B) en 2003[9]. Cette proposition a été récemment modifiée en vue d'inclure la **révision des règles concernant le lieu des prestations de services effectuées entre entreprises et consommateurs finals** (B2C)[10]. Une fois adoptée, la proposition modifiée devrait alléger les procédures liées à la TVA pour les entreprises qui effectuent des prestations de services transfrontalières en faveur d'autres entreprises, en supprimant l'obligation de demander des immatriculations supplémentaires à la TVA ainsi que la nécessité de recourir à des procédures coûteuses pour obtenir le remboursement de la taxe. La directive permettra aussi de mettre un terme aux distorsions de concurrence imputables à l'application de taux de TVA divergents par les États membres (une plus grande harmonisation des taux étant improbable) et de créer des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs des pays tiers également.

d) Règles en matière de TVA applicables aux services financiers

Les **règles en matière de TVA applicables aux services financiers** datent de 1977 et prévoient une exonération générale pour ce type de services. Cela signifie que la TVA payée par les institutions financières sur leurs achats n'est généralement pas déductible et constitue donc, en définitive, un coût pour ces dernières. Il en résulte un effet cascade qui se traduit par des services financiers plus chers pour le consommateur. Cette situation devient potentiellement encore plus compliquée lorsque les institutions financières externalisent une partie de leurs activités et que les prestations de services sont donc soumises à de la TVA supplémentaire. Il est largement établi que ce système d'exonération est fondamentalement inefficace et génère des coûts supplémentaires.

Ces règles constituant une source croissante de tension, **il convient de les revoir**. En outre, ces règles se prêtent à des différences d'interprétations au niveau national. Ces dispositions obsolètes sont en contradiction croissante avec les objectifs d'autres initiatives de la Commission telles que le plan d'action pour les services financiers. Les effets non désirés des règles de la TVA constituent souvent un obstacle à l'accroissement de l'efficacité du secteur qui devrait normalement découler de la création d'un marché unique paneuropéen pour les services financiers.

Après une large consultation de l'ensemble des acteurs concernés, la Commission a l'intention de présenter une proposition législative pour adapter les règles en matière de TVA applicables aux services financiers à l'évolution du marché financier unique.

e) Autorités publiques en concurrence avec le secteur privé

Les règles régissant les exonérations applicables aux services d'intérêt public et l'**exclusion des organismes publics du champ d'application de la TVA** devront également être modernisées. Les dispositions actuelles sont obsolètes et ne correspondent plus à la réalité économique du XXI^{e} siècle, dans laquelle les anciens monopoles ont été soumis à des processus de libéralisation et de larges pans des services publics partiellement, voire totalement privatisés. Cette situation génère des distorsions de concurrence, constitue une

---

9 COM(2003) 822.

10 COM(2005) 334.

source d'inefficacité économique et encourage l'évasion fiscale. La Commission a l'intention de proposer une modification des dispositions actuelles avant la fin de l'année 2006, en vue de rétablir des conditions équitables pour l'exercice de la concurrence dans certains secteurs d'activités où les organismes aussi bien publics que privés sont parties prenantes.

2.1.3. Mesures ciblées destinées à supprimer les obstacles fiscaux transfrontaliers rencontrés par les entreprises de l'UE

Dans le domaine de la **fiscalité des entreprises**, la Commission a, dans l'attente de la création de l'ACCIS, recensé plusieurs solutions ciblées visant à éliminer les obstacles à une imposition unique.

a) Compensation transfrontalière des pertes

L'absence de **compensation transfrontalière des pertes** a tendance à influer sur les décisions commerciales en incitant les entreprises soit à investir dans leur pays, soit à réaliser des investissements transfrontaliers dans les grands États membres, en raison de la plus forte probabilité pour elles d'y avoir déjà une assiette fiscale dont elles peuvent déduire leurs pertes.

Alors que les pertes transfrontalières au sein d'une entreprise, c'est-à-dire les pertes d'un établissement stable étranger, peuvent être comptabilisées au niveau du siège dans la plupart des États membres, seuls quelques-uns d'entre eux autorisent la compensation transfrontalière des pertes réalisées au sein d'un groupe d'entreprises, c'est-à-dire, la compensation des pertes d'une entreprise étrangère appartenant au même groupe. Il est évident qu'une telle différence de traitement génère des distorsions.

Après le retrait de la proposition de directive présentée en 1990 sur le sujet, la Commission a engagé un débat technique avec les États membres en vue de présenter rapidement une communication, une fois que la Cour de justice des Communautés européennes aura rendu son arrêt dans l'affaire C-446/03 («Marks & Spencer»), qui devrait se révéler particulièrement intéressante à cet égard.

b) Prix de transfert

La gestion des **prix de transfert** est synonyme d'importants coûts de mise en conformité supplémentaires pour les entreprises de l'UE[11]. En 2002, la Commission a créé le forum conjoint de l'UE sur les prix de transfert afin de trouver des solutions pragmatiques non législatives aux problèmes posés par les prix de transfert dans l'UE. Ce forum se compose de fiscalistes provenant des administrations fiscales des États membres et du secteur des entreprises. Faisant suite au premier rapport sur les activités du forum, la Commission a adopté une communication comprenant notamment une proposition de code de conduite pour la mise en œuvre effective de la Convention d'arbitrage en 2004[12], code que le Conseil a adopté en décembre dernier.

Dans le prolongement du second rapport d'activités du forum, établi en mai 2005, la Commission a l'intention de proposer cette année un code de conduite relatif à la documentation en matière de prix de transfert exigée des entreprises associées dans l'UE. En

---

11 «European Tax Survey», SEC(2004) 1128/2.

12 COM(2004) 297.

outre, les services de la Commission et les membres du forum concentrent désormais leur attention sur les procédures alternatives permettant d'éviter ou de résoudre les différends fiscaux.

c) Droit d'apport

Certains impôts indirects tels que le **droit d'apport** (qui grève les apports de capitaux aux sociétés de capitaux) sont clairement défavorables aux entreprises dans l'UE et devraient être supprimés dans le contexte du processus visant à faire de l'Europe un lieu plus attractif pour les investissements. La perception de droits d'apport est particulièrement pénalisante dans le cas des opérations de restructuration ou du développement des entreprises au sein de l'UE. Elle est aussi désavantageuse pour les jeunes entreprises ou pour celles qui procèdent à des augmentations de capital. Ces dernières années, on a observé une tendance à la suppression du droit d'apport. Actuellement perçu dans 10 des 25 États membres de l'UE, il ne le sera plus que dans 8 d'entre eux à partir de l'année prochaine.

En conséquence, les services de la Commission préparent une proposition de refonte de la directive sur le droit d'apport[13] qui devrait être présentée avant la fin de l'année 2006. Cette refonte aura pour objet de simplifier et de moderniser la législation et prévoira une suppression progressive du droit d'apport afin de soutenir le développement des entreprises au sein de l'UE.

2.1.4. Une nouvelle stratégie en matière de taxation des véhicules automobiles

Le **marché automobile** européen constitue l'exemple type des secteurs **qui n'ont pas encore pleinement bénéficié du marché intérieur**, et la fiscalité en est en partie responsable. Dans le prolongement d'une communication présentée en 2002[14] et d'un vaste processus de consultation, le 5 juillet 2005, la Commission a adopté une nouvelle proposition concernant la taxation des voitures particulières[15]. Cette proposition recommande la **suppression progressive des taxes d'immatriculation dans les États membres et leur remplacement par des taxes de circulation annuelles ou d'autres taxes existantes, voire par de nouvelles taxes inédites**. La suppression progressive des taxes d'immatriculation permettrait de limiter les formalités administratives et de diminuer les importants coûts de transaction supportés par les consommateurs. Elle se traduirait aussi par une transparence et une sécurité juridique accrues pour l'ensemble des opérateurs et ferait baisser de quelque 20 % les écarts de prix actuels constatés pour les voitures.

La proposition vise aussi à réduire la fragmentation du marché de l'automobile dans l'UE, cette dernière ayant une incidence négative sur les échanges transfrontaliers dans le secteur. À l'heure actuelle, pour des raisons fiscales, l'industrie automobile est souvent obligée de produire des modèles dont les spécifications varient en fonction des États membres auxquels ils sont destinés. La mesure proposée permettrait de l'inciter à réaliser des économies d'échelle plus importantes en produisant des voitures aux spécifications techniques identiques pour l'ensemble du marché intérieur.

---

13 Directive 69/335/CEE du Conseil du 17 juillet 1969, modifiée.
14 COM(2002) 431.
15 COM(2005) 261.

2.1.5. Lutte contre les distorsions imputables à la fraude et à l'évasion fiscales

La **fraude fiscale** génère d'importantes distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur, constitue un obstacle à la concurrence loyale et entraîne aussi l'érosion des recettes servant à financer les services publics au niveau national. Les pouvoirs publics étant forcés de combler le déficit de recettes correspondant, il résulte de l'augmentation de la fraude une pression fiscale accrue sur les entreprises respectueuses des règles fiscales.

Le fonctionnement des systèmes fiscaux est du ressort des États membres et doit le rester. La Commission pense cependant que des stratégies davantage concertées et mieux coordonnées seraient de nature à encourager les États membres à lutter contre la fraude fiscale et à les aider dans cette tâche. C'est pourquoi la Commission évalue actuellement la nécessité d'une nouvelle politique de lutte contre la fraude fiscale au niveau européen. De nombreux instruments sont envisageables, tels que l'amélioration de la coopération entre les différentes administrations d'un même pays; l'élimination des obstacles à l'échange efficace d'informations grâce à un meilleur accès aux données bancaires, par exemple; le recours aux négociations avec les pays tiers pour les amener à adopter des dispositions relatives à l'échange d'informations; le développement de l'utilisation des outils de coopération administrative intracommunautaire; et l'amélioration de la législation fiscale de base.

La Commission se propose d'assurer la coordination nécessaire dans ce domaine, notamment en vue de développer les outils de coopération administrative mis à la disposition des États membres. Elle a l'intention de présenter une communication sur le sujet en 2006.

2.2. Assurer des marchés ouverts et compétitifs à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe

Les entreprises européennes sont confrontées à un nombre croissant de défis internationaux. L'adoption de mesures visant à leur garantir des conditions identiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE favoriserait les investissements sur le marché intérieur. Pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, il nous faut impérativement améliorer la compétitivité internationale des entreprises de l'UE.

2.2.1. Une stratégie de lutte contre la contrefaçon

Les droits de propriété industrielle et intellectuelle des entreprises de l'UE sont enfreints à grande échelle par les produits **piratés et contrefaits**. Selon des études effectuées par la Chambre internationale de commerce en 1997 et l'OCDE en 1998:

- les contrefaçons représentaient de 5 à 7% du commerce mondial
- les contrefaçons étaient responsables de la perte de 200 000 emplois en Europe.

Depuis, ce trafic n'a fait que croître et embellir. En 2003 à Davos (Suisse), les dirigeants des grandes entreprises et les représentants des gouvernements ont appelé à « un effort massif au niveau mondial pour combattre la contrefaçon, dont on estime qu'elle équivaut aujourd'hui à plus de 450 milliards de dollars US par an ». L'amélioration des contrôles aux frontières a été jugée d'une importance cruciale.

Les saisies opérées par les douanes de l'UE (plus de 100 millions d'articles par an, représentant une valeur de plus d'un milliard d'euros) ont été quasiment multipliées par dix au

cours des cinq dernières années. Tous les secteurs économiques de l'UE subissent une concurrence croissante de ce commerce illégal et déloyal, qui diminue aussi les recettes fiscales et menace la sécurité des citoyens.

Des mesures efficaces de protection des droits de propriété intellectuelle sont nécessaires pour encourager les investissements dans la recherche et le développement et assurer des conditions de concurrence équitables à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

Une stratégie cohérente, fondée sur des mesures concrètes susceptibles de donner aux entreprises des moyens effectifs et peu onéreux de lutter contre cette menace, exige une action énergique au niveau de la Communauté. La coopération internationale devra également être promue afin de porter un coup d'arrêt à la production et à l'exportation des contrefaçons dans les pays sources. Faute de ce filet de sécurité, les entreprises seront confrontées à une lutte de plus en plus déloyale contre les régions qui produisent des contrefaçons à une échelle sans précédent.

Après avoir présenté en juillet un vaste ensemble de mesures pénales destinées à assurer l'application effective des droits de propriété intellectuelle[16], la Commission a adopté, en octobre 2005[17], une communication exposant les mesures concrètes à prendre pour renforcer la protection que les autorités douanières peuvent offrir contre la piraterie et la contrefaçon, notamment dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les opérateurs économiques et une coopération internationale accrue avec les partenaires commerciaux de l'UE.

2.2.2. Améliorer la législation douanière et la mise en conformité, et promouvoir la douane électronique

Dans l'environnement commercial international actuel, l'existence de formalités prévisibles et efficaces par rapport à leur coût pour le mouvement transfrontalier de marchandises est désormais un élément indispensable pour stimuler la croissance économique grâce à la participation nationale ou régionale aux échanges internationaux. De plus, les autorités douanières sont éminemment bien placées pour garantir que les importations respectent les normes environnementales, sanitaires et techniques et que les mesures prises dans le cadre de la politique commerciale soient efficacement mises en oeuvre. Ce volet de l'activité douanière est crucial pour assurer que :

* des conditions de concurrence équitables soient créées, maintenues ou rétablies avec les partenaires commerciaux;

* les biens de consommation sensibles sur le plan commercial, produits dans la CE, puissent profiter pleinement des avantages liés à leurs normes et lieux de production ;

* les mesures de défense, dès lors qu'elles sont requises pour permettre un nécessaire ajustement dans la CE, soient efficaces.

En 2003, la Commission a adopté une communication d'une part sur un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce et d'autre part sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures[18]. Cette dernière arrête un plan

---

16 COM (2005) 276
17 COM(2005) 479
18 COM(2003) 452

d'action pour une révision en profondeur des procédures douanières, notamment leur simplification et leur rationalisation, afin de pleinement exploiter les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication (TIC). La déclaration en douane est une étape obligatoire dans la circulation des marchandises qui franchissent les frontières extérieures de la Communauté. Les procédures à appliquer influent de manière significative sur le rôle joué par les opérateurs domestiques dans les échanges internationaux et leur contribution à l'économie domestique. Un dédouanement efficace et efficient des marchandises renforce la participation des opérateurs domestiques au marché mondial, contribue à leur compétitivité et favorise la participation des petites et moyennes entreprises au commerce international tout en prenant en compte un certain nombre de défis sécuritaires. De plus, en rationalisant et en adaptant la législation, les procédures et les processus douaniers, notamment les normes communes pour les systèmes TI, un **code des douanes modernisé**, conjugué aux actions opérationnelles engagées dans les États membres, contribuera à la réalisation d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce.

Le code des douanes modernisé, qui fera l'objet d'une proposition de la Commission plus tard dans l'année, constituera le pilier législatif de la douane électronique. Il établira la base juridique de l'échange électronique de données, non seulement entre opérateurs et autorités douanières des États membres mais également avec les autres administrations ou agences concernées par le mouvement international de marchandises, comme le prévoit la communication de la Commission sur le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe.[19] En vertu de cette initiative, les opérateurs ne devront fournir des informations qu'une seule et unique fois aux autorités douanières (interface unique) et les marchandises seront contrôlées par ces différentes autorités au même moment et au même endroit (guichet unique).

Afin de permettre une gestion du risque efficace et efficiente, les administrations des douanes de tous les États membres doivent pouvoir échanger des informations électroniques. Cela comporte, en particulier, l'échange de déclarations préalables à l'arrivée et au départ, d'informations concernant le risque et d'informations concernant les opérateurs économiques. Pour ce faire, les systèmes et pratiques douaniers devront être convergents et les systèmes douaniers automatisés des États membres et de la Commission être synchronisés. De plus, les opérateurs devront communiquer et opérer en ligne avec les douanes. Cela pourrait être réalisé sur la base du principe de "l'accès pour tous" (accès par plateformes multiples), tel qu'il est défini dans la communication susmentionnée de la Commission concernant le rôle de l'administration en ligne (e-Government) pour l'avenir de l'Europe.

2.3. Améliorer les réglementations européenne et nationales

2.3.1. Modernisation des règles en matière de TVA

L'amélioration de la réglementation constitue un volet important de la nouvelle stratégie de Lisbonne. Dans le domaine de la **TVA,** la Commission a présenté **plusieurs propositions** visant à améliorer le cadre réglementaire de manière à supprimer les obstacles au bon fonctionnement du marché et à introduire davantage de concurrence.

[19] Commission, COM(2003) 567.

La législation de base en matière de TVA, arrêtée dans la sixième directive TVA, a subi de nombreuses modifications et est devenue complexe et difficile à comprendre. La Commission a dès lors proposé une **refonte de la 6ème directive TVA**[20] afin de mettre à la disposition des opérateurs qui souhaitent commercer dans l'UE un ensemble de règles précises au niveau de l'UE. Les discussions concernant cette proposition ont considérablement progressé au sein du Conseil et seront poursuivies en vue de leur adoption avant fin 2005.

En outre, il est de plus en plus évident qu'il convient d'assurer une application plus uniforme du système de TVA pour faciliter les activités exercées par les entreprises au niveau communautaire. En 2004, le Conseil a prévu la possibilité d'adopter des mesures afin d'assurer la mise en oeuvre uniforme des règles existantes en matière de TVA[21]. Le premier règlement proposé[22] par la Commission dans le cadre de cette nouvelle base juridique a récemment été entériné par le Conseil et sera très prochainement adopté. La Commission estime qu'une utilisation **plus large de cette possibilité afin d'adopter, dans le domaine du droit dérivé, des dispositions contraignantes en matière de TVA** au niveau de la Communauté contribuerait pour une grande part à éliminer les difficultés rencontrées par les entreprises confrontées à des interprétations divergentes de la législation européenne en matière de TVA.

La nécessité de parvenir à une application plus uniforme des règles de TVA est particulièrement évidente lorsque des interprétations différentes risquent de conduire à une **double imposition** (ou inversement à une non-imposition). Un opérateur peut toutefois également faire l'objet d'une double imposition ou être contraint de payer la TVA sur la même transaction dans deux États membres différents en raison de la perception différente que les États membres peuvent avoir au sujet d'une livraison particulière. Cette différence de perception peut exister même lorsque les États membres concernés disposent d'une législation identique en matière de TVA. La Commission formulera dès lors une proposition d'ici la fin 2005 pour mettre en place, au niveau de l'UE, un mécanisme permettant de résoudre ou, tout au moins, d'atténuer les conséquences de ces cas de double imposition.

3. CONNAISSANCE ET INNOVATION POUR LA CROISSANCE

3.1. Augmenter et améliorer les investissements dans la recherche et le développement (R&D)

Tant la théorie économique que l'analyse empirique mettent en lumière le rôle-clé de la R&D dans la croissance économique. Les investissements en R&D ont généralement un effet d'entraînement qui suppose que le rendement social de l'investissement est supérieur au rendement privé pour l'entreprise. Ainsi, sans une intervention publique, le niveau de la recherche commerciale resterait en deçà de son niveau optimal et ne parviendrait pas à optimiser pleinement le potentiel de croissance de l'économie.

En conséquence, diverses mesures visant à promouvoir la R&D figurent dans le programme de Lisbonne. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de mars 2005 soulignent expressément que l'objectif des 3% consacrés à la R&D « sera atteint, entre autres, par des incitations fiscales à l'investissement privé… ».

---

20 COM(2004) 246.
21 Directive 2004/7/EEC.
22 Commission, COM(2004) 641.

3.1.1. Une communication balisant la voie à suivre pour l'octroi d'incitations fiscales en faveur de la R&D

En fonction du contexte économique, de la capacité en matière de R&D et du régime fiscal général en vigueur dans un pays déterminé, les incitations fiscales peuvent contribuer à corriger les défaillances du marché et à augmenter les budgets consacrés par les entreprises à la recherche en réduisant les coûts de R&D. Les mesures fiscales permettent aux entreprises de mieux déterminer l'affectation adéquate de l'investissement en R&D au fil des projets et des priorités et leur garantissent une plus grande sécurité sur le plan juridique et de la planification. Elles permettent aussi de créer un lien direct entre les mesures incitatives et la progression des dépenses de recherche privées, qui constitue un élément essentiel compte tenu le manque de recherche et d'innovation privées en Europe. Cela étant, la valeur des incitations fiscales en faveur de la R&D doit être appréciée à la lumière du régime fiscal général. Ainsi, le niveau des taux d'imposition des sociétés est manifestement déterminant pour évaluer l'impact des incitations fiscales sur le niveau des investissements consacrés par les entreprises à la R&D.

Ces dernières années, les États membres ont introduit toute une panoplie d'incitations fiscales en faveur de la R&D ou ont renforcé les mécanismes existants. Au cours des deux années écoulées, un échange d'informations entre États membres concernant les meilleures pratiques dans ce domaine a fait l'objet d'un suivi par le CREST dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel visant à augmenter le niveau des investissements consacrés à la recherche et au développement. Or, ce foisonnement d'incitations en matière de R&D dans les États membres crée actuellement une situation largement incoordonnée au niveau de l'UE. Étant donné que les États membres sont souvent confrontés aux mêmes types de défis, ce manque de coordination peut se traduire par une mauvaise affectation des ressources publiques et constitue un obstacle à la mise en place de conditions de concurrence équitables au niveau de l'UE.

Une **communication arrêtant des lignes directrices concernant les incitations fiscales en faveur de la R&D** pourrait contribuer à remédier à ce dysfonctionnement relatif et, idéalement, aider les États membres à élaborer conjointement des solutions à des problèmes communs et même concevoir des incitations se renforçant mutuellement, créant ainsi un environnement fiscal propice à la R&D en matière de recherche dans l'UE. Comme elle l'a annoncé dans son plan d'action dans le domaine des aides d'État, la Commission réexaminera en 2006 son cadre des aides d'État en faveur de la R&D et de l'innovation. Parallèlement, une communication à l'intention des États membres, comportant un ensemble d'orientations sur l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures d'incitation fiscale en faveur de la R&D dans leur régime fiscal général, sera présentée afin notamment qu'ils aient une idée précise des contraintes qui leur sont imposées, dans ce domaine, par la législation communautaire.

Cette communication:

- arrêtera les principales exigences juridiques auxquelles les incitations fiscales mises en place par les États membres en faveur de la R&D doivent satisfaire au niveau de l'UE;

- mettra en lumière les meilleures pratiques adoptées par certains États membres en ce qui concerne le traitement fiscal et les incitations en faveur de la R&D, meilleures pratiques dont pourraient s'inspirer les autres États membres; et

- le cas échéant, précisera le message politique et le contenu essentiel des possibles initiatives futures destinées aux États membres.

Cette communication n'aurait aucun caractère contraignant et aurait pour seul objectif d'aider les États membres qui souhaiteraient utiliser l'arme des incitations fiscales.

3.2. Promouvoir l'utilisation durable des ressources

La fiscalité indirecte, dans la mesure où elle constitue un instrument fondé sur les lois du marché, peut jouer un rôle important pour favoriser une utilisation durable des ressources dans l'Union européenne. Les droits d'accises ou les redevances environnementales spécifiques, lorsqu'ils sont bien conçus, améliorent la fonction indicatrice des prix en internalisant les coûts environnementaux externes et amènent ainsi les acteurs économiques à modifier leur comportement en conséquence. De plus, la fiscalité incite les entreprises à s'engager sur la voie de l'innovation technologique afin de réduire leur fardeau fiscal. Les taxes dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement pourraient être utilisées pour favoriser cette utilisation durable des ressources, de préférence dans un cadre coordonné au niveau de l'UE afin d'éviter toute distorsion de concurrence.

3.2.1. Fiscalité dans le domaine de l'énergie, du transport et de l'environnement

La directive concernant la taxation des produits énergétiques[23] a offert aux États membres de nouvelles possibilités pour, par le biais de la fiscalité, favoriser l'utilisation durable des ressources. Elle permet, notamment, d'octroyer des réductions fiscales aux entreprises qui mettent en œuvre des accords conduisant à la réalisation d'objectifs liés à la protection de l'environnement ou à l'amélioration du rendement énergétique.

a) Taxation du gazole utilisé à des fins professionnelles

Cette directive doit être toutefois modifiée pour régler le problème de la **distorsion de concurrence sur les marchés du transport** créée par les écarts considérables dans les niveaux de taxation appliqués par les États membres au gazole professionnel. Si l'examen récent de la législation en cours d'élaboration a conduit au retrait de la proposition de 2002[24] concernant le gazole utilisé à des fins professionnelles, la Commission entend, avant fin 2005, présenter une nouvelle proposition tenant compte des commentaires formulés par le Parlement européen, le Conseil et les opérateurs lors des débats concernant la proposition initiale.

b) Fiscalité de l'énergie

En outre, la Commission examine l'opportunité de proposer des modifications à la directive sur la **fiscalité de l'énergie afin d'introduire des objectifs environnementaux plus ambitieux,** visant à une internalisation complète des coûts externes.. Dans son Livre vert sur l'efficacité énergétique[25], la Commission a indiqué que de nouvelles initiatives doivent être envisagées afin de renforcer les effets positifs des politiques fiscales destinées à favoriser l'efficacité énergétique. Il s'agit, notamment, de rapprocher, vers le haut de la fourchette, les taux des droits d'accises sur les produits énergétiques et l'électricité consommés dans le cadre

---

[23] Directive 2003/96/EC (JO L283 du 31.10.2003, p.51), modifiée en dernier lieu par la directive 2004/75/CE (JO L157 du 30.04.2004, p.100).

[24] COM(2002) 410.

[25] COM(2005) 265.

d'activités de production et d'introduire une indexation automatique de tous les taux des droits d'accises.

c) Fiscalité automobile

Enfin, il y a lieu de noter que la proposition sur la fiscalité automobile, qui vient d'être adoptée et à laquelle il est fait référence au point 2.1.4 ci-dessus, comporte également des dispositions visant à introduire un élément sensible au CO2 dans la base d'imposition de la fiscalité automobile des États membres. Les mesures fiscales constituent l'un des trois piliers de la stratégie communautaire pour **réduire les émissions de CO_2 produites par les voitures particulières**. L'utilisation optimale de ces mesures, au même titre que les engagements souscrits par l'industrie automobile et l'information du consommateur, constituent des éléments fondamentaux pour atteindre l'objectif que s'est fixé la Communauté, soit 120 g de CO_2 par km. La réduction des émissions de CO_2 se traduirait également par des économies au niveau de la consommation énergétique des voitures ce qui, partant, contribuerait à une utilisation efficace des produits énergétiques et au caractère durable des approvisionnements en énergie.

ANNEXE

Stratégie de Lisbonne : mesures-clés dans le domaine des politiques fiscale et douanière déjà adoptées ou envisagées

Faire de l'Europe un endroit plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs	**La connaissance et l'innovation au service de la croissance**
1. Développer et approfondir le marché intérieur	*1. Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche et le développement*
• Base commune consolidée pour l'impôt des sociétés européennes (2008); • Simplification de l'environnement fiscal et mise en place de règles du jeu identiques : Respect des règles en matière de TVA : guichet unique (2004); imposition selon les règles de l'État de résidence (2005); règles de TVA en ce qui concerne les services internationaux et les services financiers (2005), (2006); TVA applicable aux entités publiques (2006); • Mesures ciblées visant à éliminer les obstacles fiscaux transfrontaliers auxquels sont confrontées les entreprises de l'UE Compensation transfrontalière des pertes (2006); prix de transfert (2005); droit d'apport (2006); • Nouvelle stratégie en matière de fiscalité automobile (2005); • Diminution des distorsions créées par la fraude et l'évasion fiscales (2006).	• Communication arrêtant des lignes directrices concernant les incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement (2006). .
2. Assurer des marchés ouverts et compétitifs à l'intérieur et à l'extérieur de Europe	*2. Favoriser l'utilisation durable des ressources*
• Stratégie de lutte contre la contrefaçon (2005); • Amélioration de la législation douanière afin de promouvoir la douane électronique (2005).	• Fiscalité dans le domaine de l'énergie, du transport et de l'environnement: taxation du gazole utilisé à des fins professionnelles (2005); fiscalité de

	l'énergie (2006); fiscalité automobile (2005).
3. Améliorer la législation européenne et nationale	
• Modernisation des règles en matière de TVA (2005).	