



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 19 juin 2023  
(OR. en)

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2023/0187(CNS)**

---

---

**10820/23  
ADD 5**

**FISC 137  
ECOFIN 629  
IA 153**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	16 juin 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 217 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT Nouveau système de l'UE visant à éviter la double imposition et à prévenir les pratiques fiscales abusives: dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source accompagnant le document: proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source

---

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 217 final.

---

p.j.: SWD(2023) 217 final



Bruxelles, le 19.6.2023  
SWD(2023) 217 final

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

**RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT**

**Nouveau système de l'UE visant à éviter la double imposition et à prévenir les pratiques fiscales abusives: dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source**

*accompagnant le document:*

**proposition de directive du Conseil**

**relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source**

{COM(2023) 324 final} - {SEC(2023) 243 final} - {SWD(2023) 215 final} -  
{SWD(2023) 216 final}

## Résumé

### Analyse d'impact relative au «Nouveau système de l'UE visant à éviter la double imposition et à prévenir les pratiques fiscales abusives en ce qui concerne les retenues à la source»

#### A. Nécessité d'une action

##### Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?

En ce qui concerne les investissements transfrontières, de nombreux pays de l'UE prélèvent des retenues à la source lorsque des dividendes et des intérêts sur titres sont versés à un investisseur non résident. Toutefois, cet impôt est généralement prélevé à un taux supérieur au taux réduit auquel l'investisseur non résident a droit en vertu de la convention fiscale ou de la législation nationale applicable.

Pour éviter la double imposition, les investisseurs non résidents devraient présenter une demande de remboursement de l'excédent d'impôt retenu dans le pays de l'UE à partir duquel le paiement est effectué (le «pays de la source»).

Les procédures actuelles de remboursement de la retenue à la source pour les dividendes et les paiements d'intérêts aux investisseurs non résidents:

- sont inefficaces (ce qui entraîne des procédures de remboursement longues et coûteuses);
- présentent un risque élevé d'abus fiscal (ce qui entraîne des pertes de recettes pour les États membres).

Ces problèmes se posent dans le contexte d'une numérisation inégale entre les pays de l'UE et d'un ensemble fragmenté de procédures nationales de retenue à la source.

Les problèmes identifiés découlent également du fait que les administrations fiscales ne disposent pas de suffisamment d'informations précises. Cela est cependant nécessaire pour évaluer et appliquer correctement les taux réduits de retenue à la source et pour reconnaître efficacement les pratiques abusives.

La situation actuelle décourage les investissements transfrontières à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE et conduit par conséquent à une baisse de compétitivité du marché européen, ce qui entrave le fonctionnement de l'union des marchés des capitaux.

Le risque d'abus des procédures réduit également les recettes fiscales et l'équité fiscale.

##### Quels sont les objectifs à atteindre?

Les objectifs **généraux** de l'initiative consistent à faire en sorte que la fiscalité soit équitable et à renforcer l'union des marchés des capitaux en:

- facilitant les investissements transfrontières, et
- en prévenant des abus fiscaux.

Les objectifs **spécifiques** de l'initiative sont les suivants :

- rendre les procédures de retenue à la source plus efficaces, et

- fournir aux États membres des outils appropriés pour lutter contre les abus fiscaux.

Ces objectifs sont d'une importance égale.

### Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?

Compte tenu de la fragmentation existante dans l'UE, des règles de procédure normalisées pour les retenues à la source sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du marché unique. Pour tirer pleinement parti de l'union des marchés des capitaux, les investisseurs de portefeuille ont besoin que les règles relatives aux retenues à la source soient appliquées de manière plus uniforme dans l'ensemble de l'UE, plutôt que de devoir se conformer à des règles différentes dans chaque pays de l'UE.

Le problème se posant uniquement dans un contexte transfrontière, l'action de l'UE semble être le moyen le plus efficace d'accélérer les procédures de retenue à la source et de lutter contre les cas d'abus fiscaux.

Les initiatives non contraignantes prises par la Commission (telles que la recommandation de 2009 sur les procédures de réduction de la retenue à la source et le code de conduite de 2017 sur la retenue à la source) n'ayant pas abouti aux résultats souhaités, une proposition au niveau de l'UE ayant un impact contraignant est désormais nécessaire pour atteindre les objectifs.

### B. Solutions

#### Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Trois options permettraient d'atteindre ces objectifs :

- **Option 1 - Certificat de résidence fiscale numérique (CRFN) commun de l'UE + communication normalisée d'informations** Cette option repose sur les éléments suivants:
  - **la mise en place d'un CRFN normalisé à l'échelle de l'UE** - ce certificat numérique (avec un contenu et un format communs) serait délivré/vérifié en ligne et presque en temps réel par tous les pays de l'UE;
  - **l'introduction d'une norme commune pour la communication d'informations** - une norme à l'échelle de l'UE augmenterait la transparence, car chaque intermédiaire intervenant dans la chaîne financière communiquerait un ensemble bien défini d'informations à l'État membre de la source. Cette pratique s'accompagnerait de procédures de vigilance normalisées, de règles de responsabilité et de formulaires de remboursement, à introduire pour le compte des clients/contribuables de manière automatisée.
- **Option 2 – Mettre en œuvre un système de dégrèvement à la source** Cette option correspond à l'option 1 augmentée de la mise en place d'un système de dégrèvement à la source qui permet d'appliquer les taux réduits prévus par les conventions de double imposition ou les règles nationales directement au moment du paiement des dividendes/intérêts. Dans le cadre de cette deuxième option, les administrations fiscales

auraient à contrôler les impôts dus après le versement des dividendes/intérêts.

- **Option 3 – Mettre en œuvre un système de remboursement rapide dans un délai imparti et/ou un système de dégrèvement à la source** Cette option englobe l'option 1 augmentée d'une exigence selon laquelle les États membres appliquant un système de remboursement doivent veiller à ce que le remboursement soit traité dans un délai prédéfini, c'est-à-dire appliquer un système dit de remboursement rapide. Les États membres peuvent introduire ou continuer à mettre en œuvre un système de dégrèvement à la source.

L'option préférée est l'**option 3**, pour les raisons suivantes:

- elle serait très efficace pour résoudre les problèmes identifiés en termes de rapidité, de simplification des processus et de numérisation accrue des procédures;
- elle serait plus sûre, car elle donnerait aux pays de l'UE la possibilité de conserver un contrôle préalable sur les demandes de remboursement;
- elle offre une solution qui devrait être politiquement réalisable dans tous les pays de l'UE.

#### **Quelle est la position des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?**

Les parties prenantes s'accordent largement sur les problèmes découlant de la variété des procédures de retenue à la source appliquées dans les pays de l'UE et sur la nécessité d'une action de l'UE pour remédier à cette situation fragmentée et inefficace.

Néanmoins, les opinions des principales parties intéressées divergent en ce qui concerne les options possibles pour y parvenir:

**les investisseurs et les intermédiaires financiers** ont clairement estimé que le dégrèvement à la source produirait les meilleurs résultats, tels qu'un dégrèvement anticipé pour les investisseurs et une charge limitée pour les intermédiaires. Ils ont également admis qu'un système de dégrèvement à la source devrait probablement être complété par des systèmes de remboursement de la retenue à la source, comme système d'appoint. Dès lors, ils ont appuyé une initiative qui viserait également à normaliser les procédures et formulaires actuels pour les remboursements de la retenue à la source.

Les **États membres** ont exprimé leur soutien à l'introduction d'un certificat de résidence fiscale numérique Concernant l'obligation de la communication d'informations et une procédure normalisée:

a) Les États membres au sein desquels le taux national applicable aux investisseurs non résidents est inférieur ou égal au taux prévu par la convention fiscale bilatérale ne seraient pas directement concernés par une normalisation des procédures de retenue à la source ou de communication d'informations. Certains de ces États membres ont accueilli favorablement une action à l'échelle de l'UE, car cette dernière améliorera la position de leurs investisseurs.

b) Les États membres au sein desquels le taux de retenue à la source national est supérieur au taux prévu dans les conventions bilatérales en matière de double imposition ont largement appuyé le renforcement de la transparence et la normalisation des procédures de retenue à la source, en soulignant l'importance de parvenir à un équilibre entre l'amélioration de l'efficacité de ces procédures et le maintien du contrôle pour empêcher les abus fiscaux.

### C. Incidence des options privilégiées

#### Quels sont les avantages de l'option privilégiée (option 3 - retenue à la source ou système de remboursement rapide) ?

- Les **investisseurs** bénéficieraient d'une diminution de leurs pertes en matière de remboursements des retenues à la source ainsi que d'une diminution de leurs coûts administratifs et d'une réduction du coût d'opportunité. Ces économies sont estimées à 5,17 milliards d'euros par an pour les investisseurs, dont 409 millions d'euros économisés chaque année grâce à la réduction des formalités administratives pour les investisseurs de l'UE.
- **Administrations fiscales** - à long terme, moins de ressources pourraient être nécessaires pour traiter les procédures de récupération de la retenue à la source, de sorte que davantage de ressources pourraient être réaffectées au traitement des cas présentant des risques plus élevés. Toutefois, le principal avantage pour les administrations fiscales est de disposer des informations appropriées pour mener à bien les procédures de retenue à la source plus rapidement et pour lutter contre les abus fiscaux.
- **Intermédiaires financiers** - la numérisation et la normalisation au niveau de l'UE permettraient de réaliser des économies considérables (estimées à environ 13,5 millions d'euros par an). L'augmentation des investissements devrait profiter aux intermédiaires financiers et accroître les possibilités d'améliorer le chiffre d'affaires.
- **Effets macroéconomiques** - une augmentation de 0,025 % du PIB est attendue. Cette option aura également un impact positif sur d'autres indicateurs macroéconomiques tels que le capital, les salaires et l'emploi.

#### Quels sont les coûts de l'option privilégiée (option 3 - Retenue à la source ou système de remboursement rapide) ?

- **Investisseurs** - aucun coût supplémentaire n'est prévu pour les investisseurs, étant donné qu'ils doivent déjà présenter des documents pour les remboursements de la retenue à la source.
- **Administrations fiscales** - les principaux coûts sont liés aux processus nécessaires à la délivrance/vérification du CRFN, estimés à 4,9-54 millions d'euros en coûts de développement et à 0,97-10,8 millions d'euros en coûts récurrents ; et à l'amélioration des systèmes de communication d'informations, estimée à 18,2 millions d'euros en coûts de mise en œuvre et à 3,5 millions d'euros en coûts annuels récurrents.
- **Intermédiaires financiers** - les coûts encourus pour mettre en place le mécanisme permettant de satisfaire aux exigences de l'option 3 s'élèvent à 75,9 millions d'euros en coûts de mise en œuvre et à 13 millions d'euros en coûts récurrents.
- **Effets macroéconomiques** - étant donné que les cas de double imposition seront moins nombreux, les États membres devront faire face à une réduction des recettes fiscales estimée à 2,2 milliards d'euros (qui pourrait être compensée par la prévention de la fraude).

#### Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'impact sur les PME peut être limité car l'initiative est principalement destinée aux investisseurs de portefeuille, qui investissent généralement dans des sociétés cotées en bourse.

Néanmoins, les PME agissent également en tant qu'investisseurs en valeurs mobilières (en tant qu'investisseurs de portefeuille ou en tant que véhicules d'investissement). Dans ces cas, la proposition actuelle leur permettrait de bénéficier plus facilement des taux réduits de retenue à la source auxquels ils ont droit, en évitant ainsi la double imposition. Cela leur permettrait de bénéficier d'une plus grande liquidité grâce à des remboursements plus rapides, ce qui est un avantage pour les PME.

#### **Y aura-t-il d'autres incidences notables?**

Pas d'autres incidences notables. Toutefois, l'initiative devrait avoir un impact social positif limité, puisqu'elle garantirait une fiscalité plus équitable, ainsi qu'un impact environnemental positif limité, étant donné la réduction attendue des procédures de remboursement sur papier. En conséquence, l'initiative actuelle est cohérente avec la réalisation de l'objectif de neutralité climatique

#### **Proportionnalité ?**

L'option privilégiée répond aux objectifs de l'initiative de manière proportionnée, en ce sens qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs et qu'elle limite le champ d'application aux aspects que les pays de l'UE ne peuvent pas réaliser seuls (certificat de résidence fiscale numérique à l'échelle de l'UE, cadre normalisé pour la communication d'informations, règles normalisées relatives au devoir de vigilance et à la responsabilité et procédures normalisées dans l'ensemble de l'UE).

#### **D. Suivi**

##### **Quand la législation sera-t-elle réexaminée?**

La Commission examinera et évaluera le fonctionnement de cette directive tous les cinq ans après son entrée en vigueur. Un rapport sur l'évaluation de la directive sera soumis au Parlement européen et au Conseil.