Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 26 novembre 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	25 novembre 2026
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2026) 630 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS Mind the Gap 2026 - Attention au manque à gagner: renforcer les finances publiques au moyen d'efforts communs visant à reduire les manques à gagner fiscaux et à améliorer le respect de la législation

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2026) 630 final.

p.j.: COM(2026) 630 final

COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.11.2026
COM(2026) 630 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Mind the Gap 2026 - Attention au manque à gagner: renforcer les finances publiques au moyen d'efforts communs visant à reduire les manques à gagner fiscaux et à améliorer le respect de la législation

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Mind the Gap 2026 - Attention au manque à gagner: renforcer les finances publiques au moyen d'efforts communs visant à réduire les manques à gagner fiscaux et à améliorer le respect de la législation

1. Introduction

L'Europe doit investir pour renforcer ses capacités de défense, accélérer la numérisation et la transition écologique, et stimuler la productivité et la compétitivité. Or, dans de nombreux États membres, les budgets nationaux sont limités, ce qui laisse peu de marge de manœuvre budgétaire pour réaliser les investissements essentiels ([1]).

Pourtant, plus de 200 milliards d'EUR de recettes fiscales sont perdus chaque année dans l'UE, selon les estimations des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale, ce qui représente environ 1 % du PIB de l'UE. Rien que pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la perte a été estimée en 2023 à quelque 125 milliards d'EUR, soit 9,5 % de la TVA totale exigible. En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés (IS), la somme des pertes estimées pour chacun des États membres atteint près de 50 milliards d'EUR, soit 9,2 % des recettes de l'IS perçues ([2]). Il s'agit de recettes qui sont dues mais ne sont pas perçues en raison de certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales, de défaillances administratives ou d'erreurs involontaires. Les manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale sont par nature difficiles à mesurer, et les estimations disponibles varient en fonction de leur couverture, de la méthode utilisée et de leur degré d'incertitude ([3]). Ce sont probablement des estimations prudentes, car elles ne tiennent pas compte de toutes les catégories de pertes de recettes fiscales, par exemple celles résultant de dispositifs transfrontières de planification fiscale à caractère agressif ou du transfert international de bénéfices. Elles indiquent que des gains importants peuvent être réalisés en investissant à la fois dans des outils permettant de mieux évaluer ces pertes et dans des mesures destinées à améliorer le respect des obligations fiscales. Le recouvrement, ne serait-ce que d'une partie, de ces recettes manquantes

[1] Les informations, méthodes et données propres à chaque pays sont présentées dans les documents de travail des services de la Commission SWD(2026) 1201 à SWD(2026) 1228.

[2] La TVA et l'impôt sur les sociétés sont présentés ici comme des exemples pour lesquels il existe des estimations relativement fiables dans l'ensemble de l'UE. Des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale peuvent également être constatés pour d'autres impôts, y compris l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur la fortune. Toutefois, les estimations disponibles sont plus fragmentées et ne sont pas prises en compte dans les chiffres agrégés présentés ici.

[3] De plus, en raison des calendriers de publication des ensembles de données nationaux sur lesquels repose l'appréciation des manques à gagner fiscaux, les dernières estimations disponibles pour une année donnée portent généralement sur les deux ou trois années précédentes. Les estimations de la taille de l'économie non observée dans chaque État membre varient de 0,7 % à 25 % du PIB.

contribuerait à alléger la pression sur les finances publiques et créerait une marge de manœuvre supplémentaire pour les investissements sans qu'il soit nécessaire d'instaurer de nouvelles taxes ou de rehausser les taux d'imposition existants.

Compte tenu de l'ampleur de l'économie souterraine et de la complexité des règles fiscales, il est difficile, mais important, de comprendre les facteurs à l'origine des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale dans l'ensemble de l'UE. Dans plusieurs États membres, une importante activité économique souterraine nuit au respect des obligations fiscales. La complexité croissante des dispositions fiscales et des dispositifs transfrontières peut accroître les coûts liés au respect des obligations fiscales, entraîner des erreurs ou favoriser l'évasion fiscale, et se traduire par des pertes de recettes considérables. La perception de l'équité et de l'efficacité du système fiscal ainsi que de la charge fiscale globale peut avoir une incidence sur le respect des obligations fiscales. Ces facteurs varient d'un pays à l'autre. Un dialogue effectif entre les administrations fiscales et les contribuables contribue à promouvoir un environnement fiable, transparent et favorable, ce qui améliore le respect des obligations tout en renforçant le fonctionnement, l'intégration et la compétitivité du marché intérieur.

Pour évaluer les risques qui pèsent sur les finances publiques, les États membres doivent connaître l'ampleur de leurs manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale. La quantification de ces manques à gagner et de leur évolution dans le temps ne se résume pas à un simple exercice technique. Elle contribue en effet à informer les autorités sur la manière d'améliorer les efforts en matière d'application de la loi et de respect des obligations. Ces estimations permettent de recenser les risques, de cibler les interventions, d'allouer des ressources et d'affiner les stratégies en matière de respect des obligations. Par conséquent, l'analyse du manque à gagner fiscal est un outil de gestion stratégique permettant d'accroître le niveau des recettes perçues.

Les dépenses fiscales représentent des manques à gagner fiscaux provoqués par l'action des pouvoirs publics. Les États membres de l'UE déclarent chaque année environ 750 milliards d'EUR de pertes de recettes liées aux dépenses fiscales (ce qui équivaudrait à 4 % du PIB de l'UE en 2025), ce chiffre devant toutefois être interprété avec prudence ([4]). Les dépenses fiscales comprennent par exemple les taux d'imposition réduits, les exonérations fiscales accordées à certains secteurs, les crédits d'impôt ou d'autres incitations fiscales. Il est essentiel de les surveiller et de les évaluer. Contrairement aux dépenses directes, les dépenses fiscales finissent souvent par être ancrées dans le système fiscal et peuvent peser très lourdement sur les budgets nationaux. À l'inverse, des incitations fiscales bien ciblées, telles que celles recommandées dans le cadre du pacte pour une industrie propre ou de l'union de l'épargne et des investissements, peuvent soutenir des objectifs stratégiques essentiels,

[4] Ce chiffre doit être interprété avec prudence, car il regroupe des totaux par pays concernant différentes années et ayant différentes significations. L'éventail des informations communiquées sur les dépenses fiscales varie et les critères de référence diffèrent considérablement, au point que les autorités nationales rejettent l'agrégation même au niveau national. Les estimations nationales de recettes non perçues proviennent de la base de données sur les dépenses fiscales mondiales (GTED).

comme l'innovation ou la transition vers une énergie propre. La recommandation de la Commission relative aux incitations fiscales visant à soutenir le pacte pour une industrie propre définit des principes pour la conception efficace des crédits d'impôt et l'amortissement accéléré, et recommande notamment aux États membres d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures qu'ils ont prises ([5]).

Des administrations fiscales modernes et fondées sur les données sont essentielles pour réduire les manques à gagner fiscaux et améliorer le respect des obligations. De nombreux États membres sont confrontés à une diminution du respect des obligations, à une augmentation de la dette fiscale, à des systèmes numériques fragmentés et à des opérations transfrontières de plus en plus complexes. Pour remédier à ces difficultés, il est nécessaire de disposer d'administrations fiscales parées pour l'avenir et fondées sur les données, qui soient capables de détecter rapidement les cas de non-respect des obligations fiscales, de faciliter leur respect volontaire et d'assurer le recouvrement en temps utile des impôts dus. Les investissements dans les outils numériques, les systèmes intégrés, le traitement des données en temps réel, le renforcement des capacités de perception et de recouvrement des impôts, et la coopération entre les autorités sont essentiels.

La communication intitulée «Attention au manque à gagner» et les 27 fiches par pays qui l'accompagnent constituent un outil stratégique destiné à améliorer les systèmes fiscaux et le respect des obligations fiscales dans l'ensemble de l'UE. À terme, l'initiative vise à aider les États membres à combler les manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale, à optimiser le recouvrement des impôts et à renforcer la gouvernance des dépenses fiscales. Elle encourage également les États membres à rendre compte régulièrement des manques à gagner provoqués par l'action des pouvoirs publics, à les évaluer et à les rationaliser, en particulier lorsque les dépenses fiscales n'ont pas été un choix rentable. En plus d'aider les États membres à analyser et à réduire les manques à gagner et à moderniser la perception des impôts, cette initiative tire parti des retombées importantes de la coopération administrative, permettant ainsi aux États membres de travailler collectivement pour comparer les résultats et partager les meilleures pratiques dans le cadre d'un programme de réformes tourné vers l'avenir.

La communication évalue les difficultés liées aux manques à gagner fiscaux et détermine les mesures à prendre pour y remédier. Premièrement, elle examine les obstacles auxquels se heurtent les États membres lorsqu'ils mesurent, suivent et évaluent les manques à gagner fiscaux, puis cherchent à intégrer les informations recueillies dans les activités de l'administration fiscale, dans le cadre des efforts déployés pour renforcer la numérisation et la perception. Par la suite, un ensemble de mesures est proposé pour remédier à ces difficultés tant au niveau de l'UE qu'au niveau des États membres, y compris au niveau infranational le

[5] Recommandation de la Commission relative aux incitations fiscales visant à soutenir le pacte pour une industrie propre et à la lumière de l'encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

cas échéant ([6]). En définitive, une action coordonnée et une coopération étroite à tous les niveaux peuvent accroître le respect des obligations et améliorer l'efficacité des politiques fiscales ainsi que la perception des recettes et contribuer ainsi à créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour soutenir les investissements stratégiques.

2. De la mesure à l'intégration: une évaluation aux niveaux de l'Union et des États membres

2.1 Mesurer: renforcer la mesure du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale

Pour combler les manques à gagner persistants liés au non-respect de la législation fiscale, il est nécessaire d'investir davantage dans les connaissances, les données et les capacités d'analyse. Si un nombre croissant d'États membres estiment leurs manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale, ils ne sont que quelques-uns à avoir mis en place des programmes d'estimation complets couvrant plusieurs types d'impôts ([7]). Le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède ont intégré l'analyse du manque à gagner fiscal dans la gestion du risque de non-respect des obligations fiscales et se servent des résultats pour élaborer la politique budgétaire, recenser les risques de non-respect, cibler les interventions, allouer des ressources et évaluer l'efficacité des stratégies en matière de respect des obligations. D'autres États membres, notamment l'Estonie, la France et la Pologne, n'ont développé cette capacité que récemment ou n'estiment pas encore de façon systématique leurs manques à gagner fiscaux liés au non-respect des obligations.

L'expérience des États membres montre que les efforts visant à estimer de manière exhaustive le manque à gagner fiscal permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière de respect des obligations. Les États membres ayant depuis longtemps mis en place des programmes bien élaborés d'estimation du manque à gagner fiscal, comme le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède ([8]), présentent généralement des manques à gagner fiscaux relativement plus faibles ou ont été en mesure de les réduire au fil du temps. Les Pays-Bas, par exemple, ont enrichi leur ensemble d'outils d'analyse en combinant des informations probantes et des études du comportement. Les données issues des analyses aident l'administration fiscale à élaborer des mesures préventives ciblées et à améliorer le respect volontaire des obligations. Le Danemark a mis au point un programme avancé de mesure du respect des obligations fiscales fondé sur des données de contrôle exhaustives, qui permet de

[6] Dans plusieurs États membres, ce sont également les États fédérés, les régions ou les autorités locales qui prélèvent, gèrent et perçoivent les impôts, et valident les dépenses fiscales.

[7] OCDE (2024), Administration fiscale 2024: Informations comparatives sur les pays de l'OCDE et autres économies avancées et émergentes, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dd2cb731-fr.

[8] Les Pays-Bas s'appuient sur les enquêtes des contrôleurs et les données des contrôles pour mieux comprendre les facteurs à l'origine du non-respect des obligations, notamment le rôle de la complexité, le manque de connaissances et les erreurs des conseillers. Le Danemark exploite des données sectorielles et issues de contrôles aléatoires pour évaluer le respect des obligations. Dans les deux cas, ces informations permettent de cibler les efforts et de favoriser le respect volontaire.

déterminer la nature des infractions dans l'ensemble des secteurs d'activité. L'une des principales caractéristiques des programmes mis en œuvre en Suède et dans d'autres États membres a été le recours systématique à des contrôles aléatoires et à des contrôles fondés sur les risques dans différents groupes de contribuables ([9]). Sans pour autant établir un lien de causalité direct, cela suggère qu'une estimation régulière du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale peut soutenir l'élaboration de stratégies plus ciblées et aider les administrations fiscales à détecter les risques à un stade précoce.

La Commission a prévu, soutenu et coordonné des investissements importants dans l'estimation du manque à gagner au titre des impôts directs et indirects, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. Cet aspect revêt une importance particulière pour les impôts directs, pour lesquels les estimations nationales reposent souvent sur des définitions, des méthodes, des sources de données, des catégories de contribuables et des périodes de déclaration différentes, ce qui limite la comparabilité, mais crée également des possibilités d'échange de méthodes. Depuis 2021, un groupe de projet relevant du programme Fiscalis financé par l'UE travaille à la création d'un cadre commun pour l'estimation du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale ([10]) ([11]). En outre, certains États membres, tels que la Pologne ([12]) et la Slovénie ([13]), ont utilisé l'instrument d'appui technique pour renforcer l'estimation du manque à gagner de l'impôt sur les sociétés.

En ce qui concerne les impôts indirects, la coopération au niveau de l'UE a déjà abouti à une méthode commune d'estimation du manque à gagner fiscal au titre de la TVA, tous les États membres participant à cet exercice à l'échelle de l'Union. En 2023, le manque à gagner fiscal au titre de la TVA dans l'UE a été estimé à 9,5 % de la TVA totale exigible, avec des différences considérables relevées entre les États membres et des améliorations

[9] Les contrôles aléatoires fournissent des informations statistiquement représentatives sur la prédominance et la nature des infractions, tandis que les contrôles fondés sur les risques sont utilisés pour identifier les contribuables plus susceptibles de ne pas respecter leurs obligations fiscales et pour enquêter sur ceux-ci. Il importe de noter que les résultats des contrôles aléatoires servent aussi à valider et à adapter les modèles de sélection des risques. Par conséquent, les programmes d'estimation du manque à gagner fiscal fournissent des informations à d'autres services de l'administration fiscale afin d'accroître l'efficacité de la perception de l'impôt.

[10] Pour de plus amples informations, voir: Commission européenne, direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (2025). Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 - Final report. Office des publications de l'Union européenne. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Depuis 2026, le projet est entré dans son deuxième cycle. Les États membres participant au premier et/ou au deuxième cycle sont les suivants: BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SE et SK pour le sous-groupe «impôt sur le revenu des personnes physiques»; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SE et SK pour le sous-groupe «impôt sur les sociétés»; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE et SK pour le sous-groupe «fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant»; et BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE et SK pour le sous-groupe «commerce électronique». La Géorgie figure également dans les sous-groupes «impôt sur le revenu des personnes physiques» et «impôt sur les sociétés» pour le deuxième cycle du projet.

[12] Projet relevant de l'instrument d'appui technique pour 2023: «Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy» (Améliorer la capacité de la Pologne à mieux évaluer et à contrer l'économie souterraine), 2024-2026

[13] Projet relevant de l'instrument d'appui technique pour 2021: «Improving the administration of corporate income tax in Slovenia» (Amélioration de la gestion de l'impôt sur les sociétés en Slovénie), 2022-2023

constatées dans plusieurs pays au fil du temps ([14]). Au-delà de l'examen du niveau actuel du manque à gagner, l'analyse de son évolution dans le temps met en évidence les efforts déployés au niveau national pour améliorer le respect des obligations et permet aux autorités d'évaluer l'efficacité des mesures prises. La déclaration électronique, le système de caisses enregistreuses en ligne, les déclarations de TVA préremplies et d'autres outils numériques peuvent améliorer la traçabilité et le respect des obligations. En outre, la Commission met au point, teste et analyse ses méthodes d'estimation des manques à gagner fiscaux au titre des droits d'accise avec le soutien d'un groupe spécifique d'experts de plus de 20 États membres qui partagent leur expérience concernant les méthodes utilisées et examinent comment améliorer le soutien au travail opérationnel grâce aux estimations (voir également la section 3.1).

Des efforts supplémentaires de renforcement des capacités pour estimer les manques à gagner fiscaux au titre de l'impôt sur les sociétés dans l'ensemble de l'UE sont déployés actuellement, dans le contexte de l'évolution du paysage fiscal des entreprises. La Commission a élaboré une nouvelle méthode macroéconomique pour calculer les manques à gagner fiscaux au titre de l'impôt sur les sociétés à partir des données des comptes nationaux et des estimations de l'économie non observée produites par les instituts nationaux de statistique, fournissant ainsi un cadre commun pour leur estimation dans l'ensemble des États membres. D'après les dernières estimations, le manque à gagner moyen représente environ 9,2 % des recettes de l'impôt sur les sociétés perçues dans 25 États membres, ce taux variant considérablement d'un pays à l'autre et les variations d'une année sur l'autre devant être interprétées avec prudence. Toutefois, la méthode ne prend pas en compte les éventuelles pertes de recettes résultant de dispositifs transfrontières de planification fiscale à caractère agressif ou du transfert international de bénéfices, étant donné que les comptes nationaux reflètent généralement les bénéfices après la répartition transfrontière des bénéfices. L'analyse de ces pertes de recettes nécessite des éléments d'appréciation et des méthodes complémentaires, notamment des travaux sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ([15]). À mesure que le paysage fiscal des entreprises évolue avec la mise en œuvre des règles du Pilier Deux de l'OCDE – qui sera suivie de la mise en œuvre du train de mesures omnibus sur la fiscalité et de la directive refondue relative à la coopération administrative, une fois adoptés – les outils d'évaluation doivent évoluer eux aussi, notamment en étendant le champ des estimations du manque à gagner au titre de l'impôt sur les sociétés à des domaines autres que l'économie non observée.

[14] Voir Commission européenne, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. et al., *VAT gap in Europe – Report 2025*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422

[15] Pour une analyse détaillée de la méthode du Centre commun de recherche concernant le manque à gagner fiscal au titre de l'impôt sur les sociétés, de ses hypothèses et de ses limites, voir Commission européenne: direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (2025), The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues.

2.2 Suivre: améliorer la qualité de la communication des informations relatives aux dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont des dispositions particulières du code des impôts destinées à encourager certaines activités ou à bénéficier à des groupes spécifiques, ce qui entraîne des réductions délibérées des recettes fiscales de l'État. Au lieu d'apporter une aide au moyen de dépenses directes, le gouvernement peut accorder aux particuliers ou aux entreprises un soutien financier indirect en réduisant leur charge fiscale. Les dépenses fiscales sont donc des écarts par rapport au système d'imposition de référence qui accordent un traitement privilégié, sous forme de taux réduits, d'exonérations, etc., à certains contribuables, secteurs ou activités.

Il est essentiel de rendre compte de ces dépenses fiscales, comme le prévoit le cadre de gouvernance budgétaire de l'UE, afin de remédier à un déficit de transparence inhérent. Contrairement aux programmes de dépenses directes tels que les subventions, les dépenses fiscales ne nécessitent généralement pas d'approbation parlementaire annuelle. Une fois prévues par la loi, elles demeurent en vigueur tant qu'elles ne sont pas explicitement abrogées ou révoquées par une clause de caducité. La communication des informations relatives aux dépenses fiscales permet de corriger cette asymétrie et de renforcer la transparence et la responsabilité. Pour dresser un aperçu complet des dépenses fiscales nationales, le cadre de gouvernance budgétaire de l'UE exige la publication d'informations détaillées sur l'incidence des dépenses fiscales sur les recettes ([16]).

Les rapports nationaux sur les dépenses fiscales publiés dans l'UE présentent de grandes disparités en ce qui concerne leur contenu, leur niveau de détail et leur qualité. Certains États membres présentent un tableau des estimations de pertes de recettes liées aux dépenses fiscales dans une annexe au budget, sans fournir d'informations contextuelles supplémentaires. D'autres États membres publient des rapports sur les dépenses fiscales contenant des informations détaillées sur toutes les dispositions fiscales pertinentes et des estimations pluriannuelles des recettes non perçues.

Un grand nombre de dispositions de dépenses fiscales peut accroître la complexité de la fiscalité. La Grèce compte plus de 1 000 dispositions de dépenses fiscales. Le Portugal en compte plus de 700, l'Italie plus de 600 et la France et la Pologne plus de 400 chacune.

Les dépenses fiscales peuvent avoir une incidence considérable sur les budgets publics. En raison des différences entre les systèmes fiscaux et les méthodes de communication des informations, les pertes de recettes liées aux dépenses fiscales varient, selon les informations disponibles, de 0,4 % du PIB en Irlande à 14 % du PIB aux Pays-Bas. Un volume élevé de recettes non perçues du fait de dépenses fiscales ne signifie pas nécessairement que ces mesures sont excessives ou inefficaces. Les pertes de recettes peuvent également être

[16] L'article 14, paragraphe 2, de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, telle que modifiée par la directive 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024, prescrit la publication d'informations sur les dépenses fiscales.

relativement importantes parce que le niveau d'imposition standard est élevé ou parce que l'éventail des informations communiquées sur les dépenses fiscales est très large ([17]).

L'agrégation et la comparaison des estimations de dépenses fiscales entre catégories, États membres et périodes posent d'importantes difficultés méthodologiques. Bien que les chiffres globaux puissent être calculés en additionnant simplement les différents postes, ces estimations doivent être interprétées avec prudence. Tout d'abord, elles tendent à surestimer les gains de recettes potentiels, car une simple agrégation entraîne un risque de double comptage des dispositions qui se chevauchent. Les estimations ne tiennent pas compte non plus des réactions comportementales qui entraînent une diminution des recettes. En outre, une part importante des dispositions de dépenses fiscales ne peut être quantifiée ([18]). Enfin, les déclarations varient considérablement selon la définition que donnent les États membres des dépenses fiscales ([19]).

2.3 Évaluer: veiller à ce que les dépenses fiscales présentent un intérêt économique

L'imposition peut fournir des incitations puissantes qui aident les gouvernements à poursuivre divers objectifs stratégiques, mais elle n'est pas toujours la solution offrant le meilleur rapport coût-efficacité au fil du temps. Une analyse minutieuse doit être réalisée pour savoir si les incitations fiscales sont utiles pour atteindre un certain objectif stratégique. Les coûts, les avantages et les risques associés aux dépenses fiscales devraient faire l'objet d'une évaluation régulière. La recommandation de la Commission relative aux incitations fiscales visant à soutenir le pacte pour une industrie propre définit des principes pour la conception efficace des crédits d'impôt et l'amortissement accéléré des investissements propres, qui doivent être appliqués conformément aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Les États membres sont invités à informer la Commission des mesures qu'ils prennent, et il leur est recommandé d'évaluer régulièrement leur efficacité et de partager les meilleures pratiques ([20]). Plus généralement, pour contribuer à atteindre plus efficacement les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE, l'application du principe du pollueur-payeur

[17] Il arrive que des dispositions fiscales coûteuses soient considérées comme structurelles et soient donc exclues des informations présentées. Idéalement, la communication des informations relatives aux dépenses fiscales doit aussi porter sur les dispositions structurelles. Aux Pays-Bas, elle couvre l'ensemble des dispositions pertinentes sur le plan fiscal.

[18] Les dispositions de dépenses fiscales peuvent ne pas être quantifiées, soit en raison d'un choix délibéré, soit parce que leur estimation n'est pas réalisable. Une disposition pourrait en effet ne pas être quantifiée parce qu'elle est peu importante, technique, structurelle ou prescrite par l'UE, par exemple. Certaines dispositions ne peuvent être estimées faute de données disponibles. Dans certains cas, les données pourraient être disponibles en principe, mais leur collecte pour une disposition donnée serait trop coûteuse. Un exemple de données indisponibles pourrait concerner l'exonération des revenus de certaines activités. Ces revenus n'étant pas déclarés, il n'est pas possible d'estimer les pertes de recettes.

[19] On trouve des exemples de taux réduits de TVA considérés comme faisant partie des indices de référence ou, à l'inverse, d'abattements d'impôt sur le revenu ou de reports des pertes des sociétés définis comme des dépenses fiscales, alors que la plupart des pays les considèrent comme des dispositions structurelles.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_fr

implique également de réexaminer les dépenses fiscales potentiellement nuisibles à l'environnement qui envoient de mauvais signaux aux pollueurs.

Il est essentiel de comprendre si les dépenses fiscales existantes permettent d'atteindre les objectifs stratégiques visés. Un réexamen régulier est nécessaire pour déterminer si les mesures en place sont un choix rentable. Cela peut ouvrir la voie à des réformes. Par exemple, les règles budgétaires des Pays-Bas exigent que le gouvernement supprime, réduise ou justifie les dépenses fiscales jugées inefficaces.

Un volume important de recettes non perçues accroît la nécessité d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales. Si la quantification des dépenses fiscales constitue avant tout une activité de suivi, les informations recueillies sont essentielles pour l'évaluation de ces dépenses afin de déterminer si les dispositions atteignent leur objectif et présentent un bon rapport coût-résultats. Les modèles de microsimulation, tels qu'EUROMOD ([21]), peuvent s'avérer utiles pour évaluer les diverses mesures possibles.

2.4 Intégrer: moderniser les activités de l'administration fiscale

De nombreux États membres ont réalisé des investissements considérables dans la mise en place d'outils numériques et ont commencé à mettre en œuvre l'intelligence artificielle pour leurs activités, tant en amont qu'en aval. Toutefois, la transformation numérique des administrations fiscales reste un défi dans l'ensemble de l'UE. Les systèmes informatiques et processus obsolètes entravent les progrès. Au premier rang des obstacles figure une dépendance excessive à l'égard du respect volontaire des obligations fiscales, qui crée une lourde charge administrative pour les contribuables. Les États membres devraient intégrer dans leurs procédures les principes de la «conformité dès la conception» et de l'«imposition homogène» afin de simplifier le respect des obligations fiscales et d'alléger la charge imposée aux contribuables ([22]).

La disponibilité de données suffisantes, précises et de qualité, indispensables à une administration fiscale efficace, représente une autre difficulté majeure pour les États membres. La piètre qualité des données affaiblit les évaluations du respect des obligations, la hiérarchisation des risques et l'application de la législation. Dans le même temps, la numérisation croissante de l'administration fiscale suscite de nouvelles exigences, car les systèmes numériques modernes et les cadres de déclaration en temps réel dépendent de données structurées, normalisées et fiables. Lorsque les données sont inadéquates, l'intégration, le traitement efficace et les résultats en temps utile sont entravés. Les administrations fiscales rencontrent également des difficultés pour traiter efficacement les volumes croissants de données, ce qui limite leur capacité à tirer pleinement parti de la coopération administrative ([23]). Dans l'ensemble, la mauvaise qualité des données et les

[21] HOME | EUROMOD

[22] Voir l'annexe méthodologique pour des explications complémentaires.

[23] Rapport de la Commission sur l'évaluation du cadre européen pour la coopération administrative en matière de TVA, COM(2025) 686 final du 14.11.2025, et rapport de la Commission sur l'évaluation de la directive (UE) 2011/16 du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, COM(2025) 695 final du 19.11.2025.

volumes importants de données réduisent la transparence quant aux impôts dus et la compréhension de leur incidence plus large sur les activités des entreprises, ce qui limite la capacité des autorités fiscales à prendre des décisions stratégiques et liées aux politiques en connaissance de cause.

Avec le renforcement de l'intégration économique européenne, les différences entre les systèmes fiscaux nationaux peuvent être exploitées à des fins de fraude ou d'évasion fiscale. Les activités transfrontières sont une composante majeure des infractions fiscales, en particulier la fraude à la TVA. La fraude MTIC est une forme typique de fraude à la TVA liée aux opérations transfrontières dans laquelle des groupes ou des réseaux de criminalité organisée sont souvent impliqués. Ce type de fraude peut être combattu au moyen d'une coordination plus étroite entre les États membres et d'outils intégrés de suivi des opérations et des données, domaine qui est couvert par le train de mesures relatif à la TVA à l'ère numérique adopté en 2025. Par conséquent, une coopération plus étroite entre les autorités fiscales et l'intégration des flux de données qui sous-tendent le recouvrement des impôts peuvent contribuer à réduire les risques et les possibilités de fraude ou d'autres abus fiscaux. Le renforcement de la coopération entre les États membres et les acteurs de la lutte contre la fraude au sein de l'UE est également une priorité de la Commission dans le cadre du réexamen en cours de l'architecture antifraude, qui vise à combler les lacunes susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Certains États membres continuent de faire face à des montants importants et persistants de dettes fiscales non recouvrées. Le recouvrement des dettes fiscales demeure un point faible majeur, de nombreuses administrations ne parvenant pas à recouvrer les sommes dues. Compte tenu des montants élevés de dettes fiscales impayées dans plusieurs États membres, de très nombreuses possibilités permettraient d'accroître la perception des recettes en encaissant ces montants avant qu'ils ne deviennent irrécouvrables. Les différences entre les cadres juridiques et administratifs se traduisent par des performances inégales entre les États membres de l'UE. Une enquête de l'UE réalisée en 2025, complétée par les retours d'information des administrations nationales, souligne qu'il est urgent de renforcer les mécanismes de recouvrement tant nationaux que transfrontières afin de faire face à l'augmentation des volumes de demandes.

3. Agir: adopter des mesures stratégiques

Les difficultés rencontrées montrent clairement que des efforts nationaux isolés ne suffisent pas pour réaliser des progrès dans les domaines susmentionnés. Les acteurs concernés diffèrent entre les États membres et au sein de ceux-ci, ce qui est révélateur de la diversité des institutions. Si l'action au niveau national reste indispensable, une coopération plus étroite au niveau de l'UE peut contribuer à accélérer les progrès. En mettant en commun leurs expériences et en partageant leurs bonnes pratiques, les États membres peuvent accomplir des progrès en matière de réduction des manques à gagner fiscaux et d'amélioration du respect des obligations fiscales.

Une confiance mutuelle et un engagement durable sont indispensables pour transformer la coopération en actions. La coopération institutionnalisée entre les administrations fiscales suscite la confiance. L'engagement politique est essentiel pour établir des priorités communes et maintenir la dynamique, tandis que la coopération administrative et technique permet aux États membres d'échanger des expériences, de partager des données et d'élaborer conjointement des solutions pratiques à des problèmes communs.

La Commission est prête à soutenir ce processus. Ce soutien consiste à faciliter un dialogue structuré, à promouvoir l'apprentissage mutuel et à aider les États membres à recenser et à diffuser les bonnes pratiques. Les actions décrites ci-dessous peuvent également contribuer à donner suite de façon efficace aux recommandations par pays et à celles pour la zone euro formulées dans le cadre du cycle de coordination des politiques du Semestre européen.

3.1 Renforcer la capacité collective à estimer les manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale au moyen de méthodes fiables et promouvoir la comparabilité des méthodes

Bien que les États membres aient accompli des progrès ces dernières années pour estimer les manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale, des efforts importants doivent encore être déployés pour améliorer les diagnostics, renforcer les outils et, à terme, accroître l'efficacité du recouvrement des recettes. Une évaluation plus rigoureuse des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale, notamment de leur ampleur et de leurs causes et facteurs sous-jacents, est une condition préalable pour que les pouvoirs publics, y compris au niveau infranational le cas échéant, puissent combler ces manques à gagner et améliorer l'efficacité de leurs actions. L'intégration des conclusions de l'analyse du manque à gagner fiscal dans le cycle de gestion du risque de non-respect des obligations fiscales, par exemple en recensant les contribuables à haut risque, en ciblant les interventions et en fournissant des informations utiles à la prise de décisions en matière de personnel, peut encore renforcer la gestion du respect des obligations fiscales. La réduction des manques à gagner fiscaux nécessite une approche stratégique assortie d'objectifs à moyen et à long terme.

Il est nécessaire d'améliorer les méthodes, la qualité des données et la comparabilité des estimations du manque à gagner fiscal entre les États membres pour soutenir une politique fiscale fondée sur des données probantes et l'administration fiscale. L'amélioration des méthodes renforce à la fois la fiabilité et la validité des estimations du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale. Des estimations comparables permettent aux États membres d'évaluer leurs performances par rapport à celles des autres et de recenser les points forts et les points faibles relatifs, tout en facilitant l'échange de bonnes pratiques. Elles fournissent également aux responsables politiques une base plus solide pour évaluer les risques de non-respect des règles et classer par ordre de priorité les domaines devant faire l'objet de réformes.

L'expérience acquise en matière d'estimation du manque à gagner fiscal au titre de la TVA a démontré les avantages d'une approche harmonisée, qui est aussi mise au point

actuellement pour les droits d'accise. La Commission européenne a soutenu l'élaboration et le perfectionnement continu d'une méthode commune pour estimer les manques à gagner fiscaux au titre de la TVA dans l'ensemble des États membres. En appliquant des définitions, des sources de données, des hypothèses et des procédures d'estimation uniformes, la méthode produit des comparaisons utiles entre les États membres et dans le temps. Les estimations qui en résultent constituent désormais un outil précieux pour suivre les tendances en matière de respect des obligations, évaluer les mesures stratégiques et repérer les domaines dans lesquels des améliorations supplémentaires pourraient être nécessaires. Les droits d'accise sont un autre type d'impôt pour lequel il est possible d'appliquer des définitions, des sources de données et des hypothèses uniformes, bien que des informations supplémentaires propres à chaque pays soient nécessaires pour interpréter les résultats.

Les impôts directs étant plus hétérogènes que les impôts indirects, les comparaisons entre pays s'avèrent nettement plus difficiles. Depuis 2021, la Commission soutient les efforts déployés par les États membres pour améliorer les méthodes et la comparabilité. Au niveau national, certains États membres estiment uniquement des composantes spécifiques du non-respect des obligations fiscales, tandis que d'autres tentent de rendre compte du manque à gagner global lié au non-respect de la législation fiscale. Il est néanmoins possible d'envisager des outils et des méthodes qui ne nécessitent pas de règles fiscales harmonisées.

Les initiatives de l'UE qui ont visé à améliorer la capacité d'estimation du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale et à promouvoir une plus grande cohérence méthodologique constituent une base solide pour accélérer le renforcement des capacités. Grâce aux efforts conjoints déployés depuis 2021, les travaux visant à définir et à mettre en œuvre un cadre commun pour l'estimation du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale ont bien progressé. Les experts peuvent s'attaquer ensemble à toute une série de difficultés [liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, à l'impôt sur les sociétés, à la TVA (notamment en ce qui concerne la fraude MTIC et le commerce électronique) et aux droits d'accise] en partageant leurs expériences, en apprenant les uns des autres et en explorant les possibilités d'améliorer la transférabilité et la comparabilité.

Action n° 1 (États membres): développer et renforcer la capacité d'estimation du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale pour tous les types d'impôts et intégrer l'estimation de ce manque à gagner dans la gestion stratégique des administrations fiscales. *Les États membres devraient investir, le cas échéant, dans un savoir-faire, des ressources humaines et des compétences en la matière, et mettre en relation les acteurs concernés au sein des ministères des finances, des administrations fiscales, des administrations douanières et des instituts de statistique. Il convient d'accorder une attention particulière aux domaines dans lesquels la mesure est encore peu développée. Il s'agit notamment des manques à gagner fiscaux directs, en particulier ceux au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les manques à gagner fiscaux au titre des droits d'accise pour les catégories de produits exposées à des risques nationaux importants de non-respect des obligations fiscales devraient également être mesurés et suivis. En particulier, lorsqu'une quantification complète n'est pas encore possible pour les manques à gagner fiscaux au titre des droits d'accise, les États*

membres devraient déterminer les principaux facteurs à l'origine des pertes de recettes et des fraudes et les suivre dans le temps.

Action n° 2 (États membres): renforcer les bases de données et les fondements méthodologiques utilisés au niveau national pour l'estimation du manque à gagner fiscal. *Les États membres devraient améliorer le recensement, la disponibilité et la qualité des données utilisées pour estimer le manque à gagner fiscal et documenter les méthodes, les sources de données et les contraintes qui sous-tendent leurs estimations. Cela favoriserait des estimations nationales plus fiables et faciliterait l'échange et la comparabilité des méthodes au niveau de l'UE.*

Action n° 3 (UE): poursuivre les efforts entrepris au niveau de l'UE pour améliorer la précision et la comparabilité des méthodes nationales, ainsi que pour quantifier les manques à gagner fiscaux au titre des droits d'accise sur le tabac, l'alcool et les carburants dans l'ensemble des États membres*. Le soutien de l'UE et la coopération technique entre les États membres renforceront la fiabilité des méthodes, favoriseront l'apprentissage mutuel et faciliteront la diffusion efficace des bonnes pratiques en matière d'estimation du manque à gagner lié au non-respect de la législation fiscale. Le groupe Fiscalis, dont les travaux portent sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la TVA, notamment en ce qui concerne le manque à gagner fiscal lié à la fraude MTIC et au commerce électronique, qui est en place depuis cinq ans, devrait continuer à réaliser des progrès dans ce domaine. Il convient également que les États membres poursuivent les travaux concernant l'estimation du manque à gagner fiscal au titre des droits d'accise. La Commission élabore actuellement des estimations du manque à gagner fiscal au titre des droits d'accise, et ses méthodes servent de base aux discussions techniques avec les États membres. Ces méthodes doivent être examinées par les équipes d'analyse des États membres. En outre, d'ici la fin de 2027, la Commission évaluera en collaboration avec les États membres les possibilités d'élaborer des méthodes ascendantes et d'étendre les travaux d'analyse dans ce domaine afin de jeter les bases d'une estimation fiable et complète du manque à gagner au titre de l'accise.*

3.2 Assurer un suivi régulier et complet et rendre compte des dépenses fiscales de manière transparente

La fréquence, les éléments d'information et la transparence globale des informations communiquées sur les dépenses fiscales varient considérablement d'un État membre à l'autre. Plusieurs États membres ont mis en place un très grand nombre de mesures de dépenses fiscales et les pertes de recettes qui en résultent peuvent être assez élevées, ce qui a des répercussions importantes tant sur les finances publiques que sur la complexité de la fiscalité. Dans ce contexte, il est essentiel de veiller à ce que des rapports réguliers, complets et systématiques soient également mis à la disposition du public.

À cette fin, les États membres devraient fournir suffisamment d'informations pour répondre à trois questions fondamentales concernant toute dépense fiscale déclarée: i) quel est son coût?, ii) qui en bénéficie? et iii) atteint-elle l'objectif pour lequel elle a été

mise en place? ([24]). Les informations doivent comprendre l'objectif stratégique déclaré au moment de l'adoption de la mesure, le type de dépense fiscale (exonération, taux réduit, etc.), les bénéficiaires et le montant du manque à gagner annuel. Idéalement, elles devraient également contenir une description du critère de référence ainsi qu'un lien vers des programmes de dépenses directes équivalents. Afin de garantir la transparence budgétaire, les rapports sur les dépenses fiscales devraient inclure les dispositions structurelles ayant des incidences extrêmement importantes sur les recettes, compte tenu de leur pertinence.

Action nº 4 (États membres): améliorer la disponibilité et la qualité des données utilisées pour l'estimation des dépenses fiscales et publier des rapports annuels détaillés sur les dépenses fiscales*. Le manque de données constitue souvent un obstacle majeur à une mesure appropriée des dépenses fiscales. Ces rapports devraient être aussi exhaustifs que possible et contenir des informations détaillées sur les dispositions concernées. Ils devraient en outre quantifier les pertes de recettes chaque fois que possible en indiquant les raisons pour lesquelles aucune quantification n'a été réalisée. Leur intégration dans le processus budgétaire est souhaitable.*

Action nº 5 (UE): élaborer des orientations pour la communication des informations relatives aux dépenses fiscales. *Ces orientations, qui reposeraient sur les bonnes pratiques, permettraient de mettre en œuvre l'obligation légale établie par la directive sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ([25]) concernant la publication d'informations sur les dépenses fiscales.*

3.3 Examiner et évaluer régulièrement si les dépenses fiscales sont conformes aux priorités d'action

Souvent, l'efficacité des dépenses fiscales par rapport à leur coût n'est pas examinée de façon systématique. Les dépenses fiscales peuvent être fondées sur de grands objectifs légitimes. Toutefois, à la différence des dépenses directes, qui font l'objet d'une autorisation parlementaire, de vérifications périodiques et d'objectifs de performance publiés, la grande majorité des dépenses fiscales ne sont pas concernées par ces mécanismes de responsabilisation. La plupart des États membres communiquent des estimations du manque à gagner lié aux dépenses fiscales, mais cette forme de déclaration ne permet pas de déterminer si une dépense fiscale existante permet d'atteindre l'objectif visé de façon économique. Il en résulte un déficit structurel de gouvernance: des ressources publiques d'une ampleur comparable à celle des grands programmes de dépenses sont allouées alors qu'il n'y a pas de processus systématique pour évaluer si elles atteignent leurs objectifs ou présentent un bon rapport coût-résultats. À l'heure où les pressions en faveur de l'assainissement budgétaire s'intensifient et où les budgets publics sont sollicités de toutes parts, il ne s'agit

[24] Ce chiffre doit toutefois être interprété avec prudence, étant donné que les disparités entre les références fiscales nationales et les méthodes d'estimation limitent la comparabilité entre les États membres des pertes de recettes déclarées. Voir également la note de bas de page nº 1.

[25] Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, telle que modifiée par la directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024.

pas seulement d'une question de transparence, mais également d'un problème de politique budgétaire.

Un processus d'évaluation institutionnalisé des dépenses fiscales est souhaitable ([26]). Une évaluation doit répondre à deux questions sur chaque disposition: i) permet-elle d'atteindre l'objectif fixé? et ii) les coûts sont-ils proportionnés? Une approche par paliers, comme celle mise en œuvre par le cadre irlandais L1/L2/L3 et le «Toetsingskader» néerlandais, offre un modèle possible ([27]). Chaque disposition fait l'objet d'un examen qualitatif structuré de sa raison d'être et de son ciblage, assorti d'analyses quantitatives de plus en plus approfondies appliquées au-delà de seuils budgétaires définis. Les outils d'analyse existent et sont bien établis; ce qui fait défaut, c'est un engagement politique à les appliquer de manière systématique dans tous les États membres.

L'institutionnalisation des évaluations des dépenses fiscales nécessite plusieurs choix de conception décisifs. Les mandats d'évaluation qui sont ancrés dans le droit se révèlent plus durables que les engagements politiques volontaires. De plus, le contrôle centralisé au sein du ministère des finances s'avère plus objectif que la dépendance à l'égard d'autres ministères ayant intérêt à préserver des dispositions spécifiques. Les conclusions de ces évaluations doivent être associées à des conséquences exécutoires.

Action n° 6 (États membres): établir un cadre juridique ou administratif imposant une évaluation périodique et régulière des dépenses fiscales, renforcer le contrôle indépendant et encourager la collaboration entre les organismes nationaux*. La création d'un cadre institutionnel garantit la régularité de l'évaluation des dépenses fiscales, ce qui renforce le contrôle démocratique et assure que les mesures atteignent leur objectif de façon économique. Les évaluations pourraient aussi être incluses dans les examens généraux des dépenses ou être liées à ceux-ci. D'autres travaux méthodologiques ainsi que l'examen de la déclaration et de l'évaluation des dépenses fiscales pourraient être intégrés dans le processus budgétaire, par exemple par des institutions budgétaires indépendantes ou des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Une collaboration (par exemple au sein d'un groupe de travail permanent) entre les acteurs nationaux concernés (tels que le ministère des finances, l'administration fiscale et l'institut de la statistique) pourrait consolider ces efforts.*

3.4 Approfondir la transformation numérique

Il est essentiel de poursuivre la transformation numérique sur la base des progrès réalisés récemment en matière de numérisation des administrations fiscales pour remédier aux faiblesses structurelles et réduire les manques à gagner fiscaux persistants. Les systèmes fiscaux traditionnels reposent sur la déclaration, le calcul et le paiement volontaire et exact des impôts par les contribuables. La complexité de certains systèmes fiscaux

[26] La plateforme de collaboration en matière fiscale a publié récemment six principes relatifs aux incitations fiscales. Le principe 6.3 précise que «la législation en matière d'incitation devrait comprendre un programme d'évaluation périodique, crédible et publique».

[27] L'approche irlandaise est exposée dans le document intitulé «Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024)». L'approche néerlandaise est expliquée sur le site web consacré aux réglementations budgétaires nationales (modèle 4.55).

peut entraîner des erreurs de la part des contribuables et alourdir la charge qui leur incombe en matière de respect des obligations fiscales. Le passage à la conformité dès la conception rapproche les processus fiscaux des processus (métiers) naturels des contribuables, réduisant ainsi au minimum les possibilités d'erreur et de fraude. Par exemple, les systèmes de prélèvement à la source auprès des employeurs réduisent les erreurs et les risques de fraude. Dans l'ensemble, les efforts de numérisation déployés jusqu'à présent représentent un grand pas dans la bonne direction. Ils restent néanmoins insuffisants, car ils ne permettent pas de parvenir à des systèmes fiscaux homogènes. Afin de maximiser la valeur de la transformation numérique, il est nécessaire d'adopter pleinement les principes de la *conformité dès la conception* et de l'*imposition homogène* en vue de la modernisation des processus administratifs, et d'intensifier les efforts dans les domaines suivants.

Action n° 7 (États membres et UE): optimiser les processus nationaux et intégrer les systèmes numériques au sein de l'UE. *Avant toute numérisation, les États membres devraient repenser et simplifier les flux opérationnels. Les processus devraient de préférence être intégrés dans les systèmes utilisés par les contribuables afin de faire de ces derniers des acteurs de l'administration fiscale. Les États membres devraient remplacer les systèmes informatiques fragmentés par des plateformes numériques intégrées couvrant toutes les fonctions essentielles de l'administration fiscale. Cela permettra par ailleurs d'améliorer la cohérence des données, de réduire les activités redondantes et de limiter les interventions manuelles. Au fil du temps, l'UE a mis en œuvre des systèmes numériques indépendants en vertu de différentes législations fiscales. L'intégration de ces systèmes à l'aide de l'IA et d'autres technologies génériques permettrait de réduire les coûts tant pour l'UE que pour les États membres et d'accroître l'efficacité du traitement des données, et pourrait alléger les charges administratives des contribuables.*

3.5 Optimiser le traitement et l'utilisation des données

L'optimisation du traitement et de l'utilisation des données s'avère de plus en plus difficile pour les administrations fiscales. La disponibilité de données de qualité est essentielle pour évaluer les risques et identifier les contribuables. Plus une administration fiscale est en mesure de déterminer rapidement et précisément le montant exact de l'impôt dû par un contribuable donné, plus elle sera à même de s'attaquer sans tarder aux problèmes de conformité. Les actions suivantes contribueront à résoudre les problèmes de conformité liés aux données.

Action n° 8 (États membres et UE): élaborer un cadre unifié et fondé sur l'IA pour les données fiscales et l'analyse des risques. *Les États membres devraient mettre au point des systèmes de données fiscales intégrés et fondés sur l'IA reliant les informations relatives aux impôts directs et indirects afin de permettre des vérifications croisées, une analyse des risques en temps réel ainsi qu'une détection plus rapide de la fraude et de l'évasion fiscales. Les processus automatisés devraient remplacer de plus en plus les flux de travail manuels pour que les systèmes puissent signaler les risques, traiter les données entrantes et apporter des réponses en temps utile, tout en veillant à ce que l'accès aux données reste limité à des fins précises, légal, proportionné et soumis à un contrôle humain effectif. Au niveau de l'UE, une architecture plus centralisée, fondée sur une utilisation normalisée des données et renforcée par des mises à niveau*

structurelles, y compris dans le cadre de la refonte de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, devrait contribuer à remédier à la fragmentation et aux incohérences entre les systèmes nationaux. Des solutions de partage de données reposant sur des outils tels que TNA (Transaction Network Analysis) d'EUROFISC et CESOP devraient renforcer l'analyse conjointe des risques et permettre aux autorités fiscales d'échanger des renseignements et de coordonner plus efficacement les contrôles. Enfin, des mécanismes améliorés de vérification du NIF et de retour d'information devraient renforcer l'identification des contribuables et la qualité des données. Cette approche permettrait de détecter plus tôt les pratiques fiscales abusives, simplifierait les contrôles et renforcerait la coopération entre les autorités fiscales au sein de l'UE.

3.6 Améliorer la perception et le recouvrement des impôts

De nombreux États membres sont confrontés à un manque d'efficacité en ce qui concerne la perception des impôts, ce qui se traduit par des niveaux élevés de dettes fiscales non recouvrées (voir section 2.4 ci-dessus). Il est donc essentiel de renforcer le recouvrement des dettes fiscales. Les États membres devraient s'attacher en priorité à améliorer les performances en matière de perception au moyen de procédures efficaces, d'outils numériques et de l'IA (avec des garde-fous) afin de réduire les manques à gagner et de recouvrer les recettes non perçues.

La législation de l'UE ([28]) donne aux États membres les moyens de se prêter mutuellement assistance par l'échange d'informations, la notification de documents et le recouvrement de créances fiscales pour le compte d'un autre État membre. L'assistance au recouvrement entre les États membres en vertu de la directive 2010/24/UE (et entre un État membre et un pays tiers en vertu de l'accord international pertinent) ne devrait être utilisée qu'en dernier recours, c'est-à-dire après que les moyens nationaux ont été épuisés ou ont donné lieu à des difficultés disproportionnées. Cela signifie que les demandes d'assistance au recouvrement concernent généralement des situations de recouvrement complexes et difficiles dans lesquelles les créances fiscales restent difficiles à recouvrer. Une assistance au recouvrement peut être sollicitée notamment en cas d'absence d'actifs accessibles, dans les situations d'insolvabilité ou en cas de différend.

Action n° 9 (États membres): renforcer le recouvrement des impôts par la centralisation, la coopération et une gestion efficace. *Afin d'améliorer le recouvrement des dettes fiscales, les États membres devraient centraliser et intégrer les fonctions de recouvrement, en veillant à ce que les autorités aient un accès complet aux données des contribuables pour assurer une gestion plus efficace des dettes fiscales. Une collaboration plus étroite avec les instances chargées des procédures d'insolvabilité et les tribunaux, notamment en cas de fraude, contribuera à garantir plus efficacement les recouvrements. L'accélération des évaluations et du règlement des différends au moyen de règles plus simples, d'enquêtes plus rapides et de procédures juridiques simplifiées améliorera le taux de recouvrement. Il est également essentiel de renforcer*

[28] Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

l'assistance mutuelle à l'échelle de l'UE. Les États membres doivent répondre rapidement aux demandes de recouvrement, améliorer le traçage transfrontière des actifs grâce à un accès aux données en temps réel, et combler les lacunes opérationnelles entre les autorités fiscales et les autorités compétentes en matière d'insolvabilité. Ces mesures permettront d'améliorer l'efficacité du recouvrement, de réduire les pertes dues aux insolvabilités et d'assurer une application plus équitable de la législation dans l'ensemble de l'UE.

4. Conclusion

L'Europe ne peut se permettre d'ignorer les manques à gagner fiscaux. Chaque année, plus de 200 milliards d'EUR de recettes fiscales sont perdus dans l'UE en raison des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale. Chaque euro dû qui n'est pas perçu est un euro qui ne peut être investi dans la compétitivité, la résilience et les transitions écologique et numérique.

La réduction des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale est un moyen intelligent et efficace d'améliorer les finances publiques. En mesurant ces manques à gagner et en déterminant les origines du non-respect de la législation, les États membres peuvent percevoir davantage de recettes fiscales sans avoir à rehausser les taux d'imposition. À cette fin, les États membres devraient renforcer leur capacité à mesurer les manques à gagner fiscaux et exploiter les résultats pour adopter des stratégies en matière de respect des obligations fiscales. Au niveau de l'UE, la Commission est prête à contribuer à l'élaboration de méthodes comparables et à favoriser l'apprentissage entre pairs. La diminution des manques à gagner liés au non-respect de la législation fiscale permet d'alléger la pression exercée sur les budgets, de créer une plus grande marge de manœuvre pour les investissements et de renforcer la confiance dans l'équité de nos systèmes fiscaux.

Les États membres devraient renforcer la gouvernance des dépenses fiscales, telles que les taux d'imposition réduits, les exonérations fiscales accordées à certains secteurs, les crédits d'impôt ou autres incitations fiscales. À l'échelle de l'UE, les dépenses fiscales déclarées par les États membres représentent environ 750 milliards d'EUR de pertes de recettes par an. Lorsqu'ils sont bien conçus, des instruments tels que les crédits d'impôt et les incitations fiscales (comme ceux recommandés dans le cadre du pacte pour une industrie propre ou de l'union de l'épargne et des investissements) peuvent faire progresser des priorités stratégiques, telles que l'innovation et la transition vers une énergie propre. Toutefois, en l'absence de contrôles suffisants, ils peuvent proliférer et leur intérêt économique peut s'amoindrir au fil du temps. La publication régulière de rapports et d'évaluations permet de déterminer si les dépenses fiscales demeurent pertinentes et présentent encore un bon rapport coût-résultats. Si ce n'est pas le cas, il convient de faire preuve de la volonté politique nécessaire pour les réduire. L'objectif n'est pas de supprimer les incitations efficaces, mais de veiller à ce que les exonérations, les taux réduits ou les crédits d'impôt soient justifiés, ciblés et alignés sur les priorités stratégiques. Cela contribue à protéger les budgets nationaux et à préserver l'efficacité des politiques.

L'avenir réside dans des administrations fiscales plus intégrées, davantage fondées sur les données et dotées de mécanismes efficaces de perception et de recouvrement. Trop souvent, les États membres restent confrontés à des difficultés liées à la qualité et à l'utilisation des données, à la perception et au recouvrement des impôts, ainsi qu'à des montants persistants de dettes non recouvrées. Par conséquent, les États membres devraient accélérer la transformation numérique de leurs administrations fiscales, améliorer la qualité des données et l'analyse des risques, et renforcer le recouvrement des dettes fiscales. Une meilleure intégration des systèmes informatiques, une utilisation plus intelligente des données et de l'IA, une coopération transfrontière renforcée et des procédures de recouvrement plus efficaces peuvent contribuer à garantir la perception des impôts dus, tout en allégeant les charges pour les contribuables qui respectent les règles. Cela est d'autant plus important que les activités transfrontières sont une composante majeure des infractions fiscales, en particulier la fraude à la TVA. Selon les estimations, la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (fraude MTIC) a représenté à elle seule 1 à 3 % des recettes de TVA perdues chaque année au cours de la période 2010-2023, soit entre 12,5 et 32,5 milliards d'EUR ([29]). L'initiative relative à la TVA à l'ère numérique est un bon exemple de la manière dont la transition numérique intelligente et le renforcement de la coopération entre les autorités fiscales peuvent contribuer à simplifier les processus et à réduire les risques et les possibilités de fraude ou d'autres abus fiscaux.

Si l'Europe veut renforcer sa résilience et utiliser plus efficacement les deniers publics, elle doit accorder une plus grande attention aux modalités de perception des recettes et prendre des mesures pour les améliorer. La présente communication repose sur une analyse exhaustive par pays. Elle expose une voie à suivre possible pour permettre aux États membres de consolider leurs systèmes fiscaux et leur administration fiscale et à la Commission de renforcer les capacités à garantir la réalisation de synergies. Elle donne une impulsion politique à l'initiative «Attention au manque à gagner», permettant ainsi aux responsables politiques en matière de fiscalité et aux administrations fiscales de réagir, d'ajuster leurs actions, de suivre régulièrement les progrès accomplis et de tirer des enseignements.

L'initiative est axée sur la mise en œuvre et l'application. Elle établit un lien concret entre les diagnostics des politiques et le soutien à la mise en œuvre. Bon nombre des mesures proposées peuvent fournir aux États membres des informations utiles pour la mise en œuvre des politiques et constituer des bonnes pratiques pouvant être exploitées dans le cadre du soutien technique, du renforcement des capacités et de l'apprentissage entre pairs.

L'initiative «Attention au manque à gagner» promeut l'objectif de simplification dans la pratique. Des principes comme la conformité dès la conception et l'imposition homogène intègrent le respect des obligations fiscales dans les processus courants des entreprises, ce qui réduit la charge administrative. Cela se traduit par une baisse des coûts liés au respect des obligations fiscales pour les entreprises, ce qui est particulièrement important pour les PME et stimule la croissance transfrontière. De même, l'amélioration du suivi, de l'évaluation et de la

[29] Voir Commission européenne, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A., et Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

rationalisation des dépenses fiscales favorise des systèmes fiscaux plus simples et plus transparents ainsi qu'une diminution des coûts liés au respect des obligations fiscales.