

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.10.2008
COM(2008) 623 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation ex post du programme Fiscalis 2003-2007 conformément à l'article 15 de la décision 2235/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2002 portant adoption d'un programme communautaire visant à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur (programme Fiscalis 2003-2007)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation ex post du programme Fiscalis 2003-2007 conformément à l'article 15 de la décision 2235/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2002 portant adoption d'un programme communautaire visant à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur (programme Fiscalis 2003-2007)

1. LE PROGRAMME FISCALIS 2003-2007

Le programme Fiscalis 2003-2007 a été institué par la décision 2235/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 décembre 2002. Troisième programme d'action communautaire dans le domaine de la fiscalité, il couvrait la période allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007. La participation était ouverte aux vingt-sept États membres de l'Union européenne ainsi qu'à la Croatie et à la Turquie. Les coûts du programme étaient partagés entre la Communauté et les pays participants.

Le programme visait à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur grâce au renforcement de la coopération entre les pays participants, leurs administrations et leurs fonctionnaires. Dans le domaine de la fiscalité indirecte, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises, les objectifs du programme étaient les suivants: *i)* donner aux fonctionnaires un niveau commun élevé de compréhension du droit communautaire et de sa mise en œuvre dans les États membres; *ii)* assurer une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres; et *iii)* améliorer les procédures administratives. En ce qui concerne la fiscalité directe, Fiscalis avait pour but de soutenir l'échange d'informations en matière d'assistance mutuelle et de mieux faire connaître la législation communautaire en vigueur. Pour les taxes sur les primes d'assurance, l'objectif était d'améliorer la coopération entre les États membres pour assurer une meilleure application des règles existantes. Enfin, le programme visait spécifiquement à satisfaire les besoins particuliers des pays candidats afin que, dans le domaine de la législation fiscale et des capacités administratives, ils puissent adopter les mesures nécessaires en vue de l'adhésion.

Aux fins de ces objectifs, le programme reposait essentiellement sur:

- des actions communes tels que séminaires, groupes de projet, échanges de fonctionnaires, contrôles multilatéraux, activités de formation et autres actions; environ 36 % du budget de Fiscalis a été consacré à ces actions communes;
- des systèmes de communication et d'échange d'informations destinés à assurer l'échange d'informations au moyen de réseaux informatisés transeuropéens. Parmi ces systèmes figuraient le système d'échange d'informations en matière de TVA (VIES) ainsi qu'un certain nombre d'autres applications utilisées dans le domaine de la TVA, des accises et de la fiscalité directe. Près de 64 % du budget du programme a été consacré aux systèmes informatiques, y compris pour le financement d'une partie de la plateforme de mise en réseau partagée avec le programme Douane 2007 (réseau commun de communication/interface commune des systèmes).

L'enveloppe financière allouée pour les cinq années de mise en œuvre du programme s'élevait à 67,25 millions EUR.

2. OBJECTIF DE L'ÉVALUATION EX POST

L'article 15 de la décision 2235/2002/CE dispose que «l'évaluation ex post [du programme Fiscalis 2003-2007] vise à apprécier l'efficacité et l'efficience des actions du programme» au regard des objectifs. L'opportunité du programme avait déjà été examinée lors de l'évaluation à mi-parcours, réalisée en 2004-2005.

L'évaluation ex post a été lancée en novembre 2007 et s'est achevée en juin 2008. Elle couvre toute la durée du programme (2003-2007).

La Commission européenne a chargé la société Deloitte de procéder à l'évaluation ex post du programme Fiscalis 2003-2007. Quatre critères ont été examinés:

- l'efficacité du programme quant à la réalisation des objectifs;
- l'efficience du programme, compte tenu des ressources utilisées et des résultats obtenus;
- l'utilité du programme par rapport aux besoins identifiés et à la résolution des problèmes;
- la viabilité des résultats du programme à moyen et long terme.

Le critère d'efficacité a été évalué au moyen de sept questions portant sur les objectifs et instruments du programme. Pour les autres critères, trois questions ont été formulées. L'évaluation a porté sur les effets du programme Fiscalis au sens large, les retombées et l'efficacité de celui-ci ayant été appréciées à la lumière non seulement d'informations qualitatives, mais aussi de données quantitatives (lorsqu'elles étaient disponibles).

3. MÉTHODOLOGIE

L'évaluation a porté sur des aspects tant qualitatifs que quantitatifs:

- Les informations qualitatives provenaient de rapports relatifs aux activités du programme (produits par les pays participants), d'entretiens avec des fonctionnaires de la Commission et des pays participants, d'études de cas sur trois sujets sélectionnés dans trois pays participants et, dans une certaine mesure, de l'enquête réalisée sur internet (voir point suivant).
- Les informations quantitatives provenaient:
 - d'une vaste enquête réalisée sur internet pour différents types de bénéficiaires (participants aux activités du programme, équipes nationales chargées de la gestion du programme et fonctionnaires occupant des postes clés dans les administrations fiscales nationales);
 - de données et rapports existants mis à disposition par la Commission.

Les résultats de l'évaluation sont avant tout fondés sur des sources d'information primaires, c'est-à-dire offrant à l'évaluateur une information de première main: entretiens, questionnaires recueillant l'avis des répondants, formulaires d'évaluation des séminaires¹.

4. RÉSULTATS ET CONCLUSIONS

Les activités en matière de coopération fiscale transnationale se déroulent dans un contexte juridique spécifique, au niveau tant européen que national. La coopération entre pays participants dans le cadre des activités du programme Fiscalis s'est également inscrite dans ce contexte juridique. Par conséquent, les possibilités d'organisation de diverses activités Fiscalis ont été soumises à certaines contraintes juridiques (par exemple les directives et règlements dans le domaine de la coopération administrative et de l'assistance mutuelle).

Les objectifs du programme Fiscalis 2003—2007 ont été formulés de manière large, ce qui a permis aux pays participants et à la Commission de proposer un vaste éventail d'activités et de sujets. Le programme offrant une flexibilité appréciable, il a été possible de prendre en compte l'évolution de la législation fiscale et des besoins des pays participants, ainsi que les priorités définies par toutes les parties. De ce fait, les activités organisées ont été particulièrement utiles pour les participants et les administrations nationales. Toutefois, les fonctionnaires du fisc ont souligné la nécessité de prévoir des actions encore plus ciblées et adaptées aux besoins.

Il ressort de l'évaluation que le programme a atteint son objectif général en renforçant la coopération entre les pays participants, leurs administrations et leurs fonctionnaires. Les fonctionnaires ont pu collaborer de manière efficace et étendue grâce à la mise en œuvre et à l'utilisation des systèmes de communication et d'échange d'informations. Même si ces systèmes peuvent encore être améliorés en termes tant de vitesse que d'exactitude et de fiabilité des données, ils sont apparus comme un moyen utile et indispensable pour connecter entre elles toutes les administrations nationales, surtout dans le domaine de la fiscalité indirecte. Les actions communes (séminaires, échanges de fonctionnaires, contrôles multilatéraux et groupes de projet) ont favorisé une «coopération étendue» sur de nombreuses questions, contribuant notamment à la «création de réseaux» parmi les fonctionnaires du fisc. La Commission a encouragé les pays participants à accroître leur coopération (dans le cadre de contrôles multilatéraux, par exemple). Toutefois, l'étendue de cette coopération dépend en grande partie des participants et de leur position dans les administrations nationales.

La fiscalité indirecte (TVA et accises) est le principal domaine couvert par le programme. Un grand nombre d'activités utiles ont été organisées en la matière. Les actions visant un objectif relatif à la fiscalité directe ont été moins nombreuses, mais elles sont de plus en plus considérées comme nécessaires dans ce domaine et leur nombre devrait s'accroître à l'avenir. Aucune activité liée aux taxes sur les primes d'assurance n'a été financée au titre du programme, étant donné que les pays participants n'ont pas exprimé de besoins particuliers à cet égard.

Les activités mises en place se sont révélées complémentaires et le choix des instruments en fonction du résultat recherché répondait à une logique claire. L'absence de communication structurée sur les résultats des activités dans les pays participants a nui à la disponibilité de

¹ Une quantité limitée d'informations provient de sources secondaires, comme les rapports établis par les États membres sur le résultat des activités du programme (lorsque les données ont été collectées).

données relatives aux effets du programme, ce qui représente une occasion manquée de pouvoir organiser des actions de suivi. Ce manque de communication a réduit la visibilité du programme au sein des administrations nationales et explique peut-être pourquoi celui-ci ne bénéficie que d'un soutien assez mesuré parmi la haute hiérarchie.

Dans chaque pays participant, les participants avaient une obligation de compte rendu et certaines bonnes pratiques en matière de partage des connaissances se sont dégagées. Toutefois, la diffusion de l'information s'est limitée à un cercle restreint, une méthode globale structurée de partage des connaissances faisant défaut.

Les pays qui ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 et le 1^{er} janvier 2007 participaient déjà au programme avant leur adhésion, au même titre que les autres États membres. Cet aspect a été jugé positif tant par les anciens États membres que par les nouveaux.

En conclusion, le programme Fiscalis 2003-2007 apparaît comme un programme efficient, étant donné que la coopération formelle et informelle qu'il a permis de créer apporte des bénéfices très importants par rapport au coût du programme. En ce qui concerne la coopération informelle, il importe qu'elle soit soutenue de manière permanente par le programme à l'avenir, afin de maintenir les réseaux existants et d'en étendre la portée (nouveaux sujets et nouveaux fonctionnaires des administrations fiscales).

5. RECOMMANDATIONS

- L'évaluation a débouché sur la formulation des recommandations suivantes à l'adresse de la Commission (CE) et/ou des pays participants (PP):
- continuer à assurer la flexibilité du programme (CE);
- créer une classification des activités du programme, en reliant chaque type d'action aux objectifs du programme et en rendant les informations relatives aux activités du programme et à leurs résultats plus accessibles pour les parties prenantes (CE);
- mettre au point, en plus des indicateurs existant déjà pour les systèmes de communication et d'échange d'informations, des indicateurs de performance et de résultat pour l'ensemble du programme, afin de rendre possible une évaluation systématique des effets de celui-ci (CE);
- collecter les informations relatives aux résultats réels de manière structurée et établir une piste de contrôle pour les différentes activités. Il convient d'étudier la possibilité d'utiliser des outils d'évaluation et de compte rendu faisant appel à l'internet. Il importe de veiller à ce que toute nouvelle obligation en matière de rapport mobilise aussi peu de ressources supplémentaires que possible (CE/PP);
- améliorer et structurer la diffusion des informations relatives aux résultats du programme (CE);
- sensibiliser les hauts fonctionnaires des administrations nationales grâce à des activités spécifiques destinées à améliorer la diffusion de l'information et soutenir la mise en œuvre

du programme. Il est nécessaire que ces hauts fonctionnaires soient davantage informés des possibilités qu'offre le programme pour répondre à leurs besoins (CE/PP);

- veiller à ce que les réseaux qui se sont créés entre fonctionnaires se maintiennent au-delà des activités Fiscales. Il convient d'envisager le recours à des outils de collaboration en ligne (réunions sur le web, par exemple), tout en tenant compte des contraintes juridiques en matière d'échange d'informations (CE);
- continuer à optimiser les systèmes de communication et d'échange d'informations et inciter les parties prenantes nationales à améliorer la vitesse des transmissions et l'exactitude des données échangées. Il convient de renforcer les liens avec les actions communes, afin de permettre aux États membres d'exprimer formellement leurs besoins et attentes dans le domaine des systèmes de communication et d'échange d'informations (CE/PP);
- créer des modules de formation communs sur des sujets liés à la fiscalité et continuer à favoriser l'apprentissage mixte (CE/PP);
- encourager le recours aux contrôles multilatéraux par tous les États membres le cas échéant. Les contrôles multilatéraux constituent un outil essentiel, indispensable au contrôle efficace de la bonne application de la législation communautaire ainsi qu'à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Ils ont par ailleurs un effet dissuasif important sur les contribuables tentés de frauder le fisc (CE/PP);
- envisager l'organisation d'activités consacrées aux taxes sur les primes d'assurance et favoriser davantage les activités dans le domaine de la fiscalité directe (CE/PP);
- continuer à utiliser le programme pour encourager, en amont du processus législatif, les **échanges d'idées** sur les questions existantes et à venir (CE/PP);
- renforcer la **visibilité du programme** et faire en sorte qu'il soit synonyme de coopération fiscale dans l'Union européenne. On pourrait par exemple utiliser davantage le logo Fiscalis pour identifier les outils, activités et résultats du programme (CE/PP).