



Bruxelles, le 18.12.2014
COM(2014) 745 final

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

Évaluation finale du programme Fiscalis 2013

TABLE DES MATIERES

Table des matières	2
1. Contexte	3
2. Le programme	3
3. Mécanisme d'évaluation.....	4
3.1. <i>Exigences, finalité et portée</i>	4
3.2. <i>Méthodologie</i>	4
3.3. <i>Logique d'intervention</i>	5
3.4. <i>Avis et conclusions</i>	5
4. Efficacité de Fiscalis 2013 - Histoire de la contribution.....	6
4.1. <i>Réduction de la fraude et de l'évasion fiscales</i>	6
4.2. <i>Application uniforme, effective et efficace de la législation fiscale de l'Union</i>	8
4.3. <i>Allègement des charges qui pèsent sur les administrations et les contribuables</i>	9
5. Efficacité.....	10
6. Valeur ajoutée européenne.....	13
6.1. <i>Complémentarité du programme Fiscalis 2013 avec d'autres initiatives nationales, régionales et internationales</i>	13
6.2. <i>Contribution à des objectifs fiscaux plus vastes</i>	14
6.3. <i>Importance de la coopération de l'Union pour réduire les charges et coûts administratifs</i>	15
6.4. <i>Nature transeuropéenne de la coopération fiscale et culture administrative commune</i>	15
6.5. <i>Durabilité des résultats</i>	15
7. Facteurs contextuels influant sur les performances du programme	16
8. Conclusions et recommandations	17

1. CONTEXTE

Le programme Fiscalis 2013 a été établi par la décision 1482/2007/CE¹ en tant que programme d'action communautaire pluriannuel pour améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur. Ce programme est le quatrième² de la série de programmes de coopération lancés à la suite de la création du marché unique européen en 1993. La suppression des contrôles physiques et fiscaux en ce qui concerne les marchandises franchissant les frontières intérieures de l'Union européenne s'est traduite par un besoin urgent d'intensifier la coopération entre les administrations fiscales.

Les éditions successives du programme ont évolué au fil du temps, l'objectif ultime étant d'améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur. Par «bon fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur», il faut entendre, comme le suggère le législateur et selon l'interprétation donnée par l'évaluation, la protection des intérêts financiers nationaux contre la fraude et l'évasion fiscales, la protection du marché contre la concurrence déloyale et l'allègement des charges administratives qui pèsent sur les administrations et les contribuables. Dans le cadre de Fiscalis 2013, cet objectif général devait être atteint par l'application effective, efficace et uniforme de la législation fiscale de l'Union ainsi que par un échange d'informations, une coopération administrative et un partage des bonnes pratiques administratives efficaces et effectifs dans les domaines de la TVA, des droits d'accise sur l'alcool et les produits du tabac ainsi que des taxes sur les produits énergétiques et l'électricité et de la fiscalité directe.

2. LE PROGRAMME

Les premiers bénéficiaires du programme étaient les administrations fiscales des États membres de l'Union, suivies par les administrations fiscales des pays candidats et des pays candidats potentiels. En ce qui concerne les pays candidats et les pays candidats potentiels, le programme visait à aider leurs administrations à prendre les mesures nécessaires en matière de législation fiscale et de capacité administrative, dans la perspective de leur adhésion. Les opérateurs économiques n'étaient pas directement concernés par le programme, mais certaines de ses activités, en allégeant la charge administrative, leur ont permis d'en tirer quelques avantages également.

Les activités suivantes ont été menées aux fins de la réalisation des objectifs du programme:

- 1) mise au point et exploitation des systèmes de communication et d'échange d'informations;
- 2) actions conjointes: contrôles multilatéraux, séminaires, groupes de projet, visites de travail et toute autre activité nécessaire à la réalisation des objectifs du programme;
- 3) activités de formation.

Le programme, d'une durée de six ans, disposait d'une enveloppe financière globale de 156,9 millions d'EUR. Près de 75 % du budget de Fiscalis 2013 ont été affectés au développement et à la maintenance des systèmes informatiques transeuropéens, couvrant tous les États membres de l'Union, et les responsabilités ont été réparties entre les administrations nationales et la Commission européenne. La collaboration a lieu sur un réseau commun des communications/interface commune des systèmes (CCN/CSI) sécurisé, qui garantit l'interopérabilité de tous les systèmes d'information nationaux. Vers la fin de la période de

¹ Décision n° 1482/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur (Fiscalis 2013) et abrogeant la décision n° 2235/2002/CE.

² Matthaeus-Tax (1993), Fiscalis 2002 (1998-2002), Fiscalis 2007 (2003-2007) et Fiscalis 2013 (2008-2013).

programmation, on dénombrait quelque 60 applications informatiques transeuropéennes qui utilisaient la plateforme CCN/CSI, couvrant différents domaines douaniers et fiscaux.

Les principales applications informatiques sont les suivantes:

- le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) et VIES sur le web,
- les formulaires électroniques d'échange en matière de remboursement de la TVA, de TVA et de fiscalité directe,
- le module en ligne relatif aux numéros d'identification fiscale (TIN sur le web),
- le système d'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises (EMCS),
- le système d'échange des données relatives aux accises (SEED).

3. MECANISME D'EVALUATION

3.1. Exigences, finalité et portée

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la décision instituant le programme, la Commission européenne a conçu l'évaluation finale du programme et confié sa réalisation à un consultant externe. L'étude d'évaluation³ a été réalisée par Ramboll Management Consulting AS, avec l'aide du groupe de pilotage composé des membres compétents du personnel de la Commission et des représentants de quatre pays participants. Le présent rapport se fonde sur les constatations et avis exposés dans le rapport d'évaluation externe et validés par le groupe de pilotage. Le rapport satisfait à l'obligation prévue à l'article 19, paragraphe 3, point b), à savoir la présentation d'un rapport d'évaluation finale au Parlement européen et au Conseil.

L'évaluation a porté sur toute la durée du programme (années 2008 à 2013) et sur tous les types d'activités. Étant donné l'importance croissante que revêt l'efficacité des dépenses de l'Union et dans un souci d'analyse proportionnelle, l'évaluation a accordé une attention particulière aux systèmes informatiques précités financés par le programme, dont le bon fonctionnement a été jugé essentiel à la réussite globale du programme Fiscalis.

3.2. Méthodologie

L'évaluation s'est articulée autour de cinq grandes questions: 1) l'ampleur de la contribution de l'environnement fiscal électronique paneuropéen à l'amélioration du fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur et à la lutte contre la fraude; 2) les résultats et les effets inattendus et/ou imprévus et leur rôle dans les activités du programme; 3) la diffusion du programme (sensibilisation, connaissance et mise en œuvre), et; 4) le rapport qualité-prix; 5) la valeur ajoutée européenne.

Plusieurs contraintes ont dû être prises en considération lors de l'évaluation du programme Fiscalis 2013. Premièrement, bon nombre des activités du programme se sont inscrites dans le prolongement de l'édition précédente, à savoir Fiscalis 2007, et de ce fait, les résultats et les effets ne peuvent que rarement être imputés exclusivement à Fiscalis 2013. Deuxièmement, on ne disposait d'aucun scénario de référence ni point de comparaison (contrefactuel), qui aurait pu servir de base pour évaluer le programme, et il n'a pas été possible d'évaluer un scénario duquel Fiscalis serait absent, sauf de manière hypothétique. Troisièmement, les

3

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

évaluateurs disposaient de très peu de données quantitatives, par exemple en ce qui concerne les montants relatifs à la fraude constatée ou à l'impôt récupéré en général, et encore moins pour les montants imputables au programme Fiscalis 2013; les évaluateurs se sont donc basés en grande partie sur les perceptions des parties prenantes consultées (obtenues par des enquêtes générales, des entretiens ciblés et des études de cas sur le terrain), qui le plus souvent étaient elles-mêmes incapables de quantifier les bénéficiaires ou les avantages dont elles ressentaient néanmoins l'existence.

De plus, les irrégularités décelées à l'aide des instruments proposés par le programme Fiscalis, ont généralement nécessité la réalisation d'une enquête plus approfondie ou l'ouverture d'une procédure judiciaire. Il est par ailleurs intrinsèquement difficile de ne pas estimer, et encore plus d'évaluer, toute forme de prévention, et en particulier la prévention de la fraude. Enfin, même si des données de ce type étaient accessibles, l'établissement d'un lien causal fort entre un changement observé et les activités de Fiscalis 2013 aurait été entaché d'erreurs méthodologiques.

Compte tenu de ces contraintes et du contexte du programme, pour répondre aux questions susmentionnées, l'évaluation a eu recours à l'*analyse des contributions*, une méthode particulièrement bien adaptée pour évaluer la contribution probable d'une intervention fonctionnant dans un environnement complexe au regard des résultats attendus et observables. Cette approche a été choisie après un examen approfondi, d'une part, du contexte du programme Fiscalis, dans lequel une question de causalité classique n'aboutirait pas aux résultats escomptés, en raison des multiples mécanismes et facteurs sous-jacents, au sein du programme et en dehors de celui-ci, qui ont permis aux résultats de se concrétiser, et, d'autre part, de l'ensemble des facteurs contextuels qui l'ont influencé. L'analyse des contributions vise en revanche à montrer la *contribution probable* du programme en démontrant son utilisation directe par les administrations fiscales nationales et les avantages qu'il a générés.

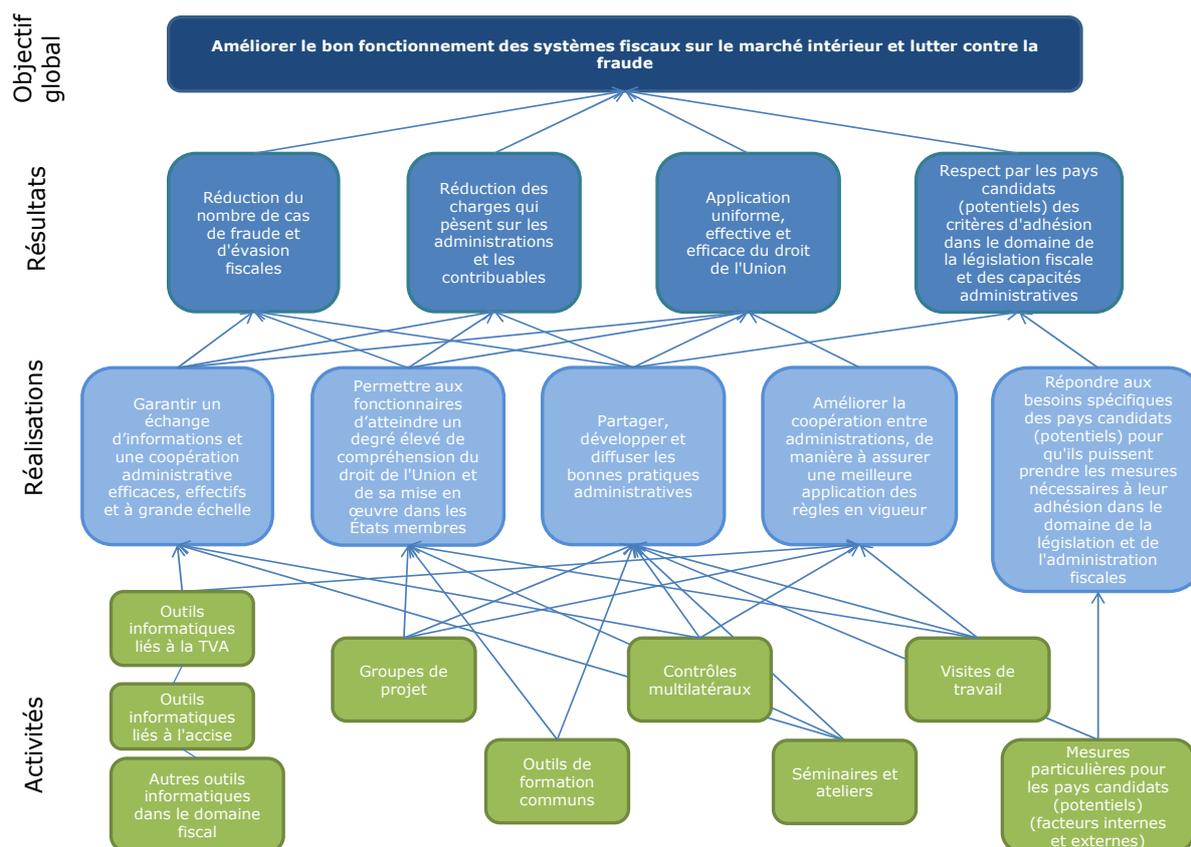
3.3. Logique d'intervention

L'évaluation s'est fondée sur un cadre logique, la *logique d'intervention*, associant les activités de Fiscalis 2013 (à savoir les diverses actions conjointes et différents systèmes informatiques) à l'objectif ultime du programme (améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur et la lutte contre la fraude), traduit en résultats (à savoir une diminution de la fraude et l'évasion fiscales, un allègement des charges administratives, une application uniforme et effective du droit fiscal de l'Union et une meilleure préparation des pays candidats)⁴. Cette logique d'intervention, illustrée à la page suivante, correspond à la vision et à l'interprétation convenues avec le groupe de pilotage et les consultants externes en ce qui concerne les liens causaux attendus entre les activités, les réalisations, les résultats et l'incidence (objectif global).

3.4. Avis et conclusions

Des avis et des conclusions ont été tirés directement des constatations effectuées sur la base des éléments recueillis. Afin de garantir la solidité des constatations, plusieurs méthodes de collecte de données ont été utilisées dans le cadre de l'évaluation, et notamment des enquêtes, des entretiens, des recherches documentaires (y compris les analyses existantes et les données de suivi) ainsi que des études de cas. Dans l'ensemble, cette combinaison de méthodes a été jugée appropriée par les parties prenantes et le groupe de pilotage et a permis d'obtenir les informations attendues.

⁴ Aux fins de l'évaluation, les pays candidats et les pays candidats potentiels ont été traités comme tout autre pays participant, leur statut particulier ayant été pris en considération lorsque cela était pertinent.



4. EFFICACITE DE FISCALIS 2013 - HISTOIRE DE LA CONTRIBUTION

Globalement, l'évaluation a permis de conclure que la contribution de Fiscalis 2013 à l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur sur le plan fiscal a été manifeste bien qu'elle ne puisse pas être quantifiée la plupart du temps. La présente section expose les constatations de l'évaluation en ce qui concerne l'*efficacité* du programme au regard de sa contribution à l'obtention des résultats escomptés en matière de réduction de la fraude et de l'évasion fiscale (4.1); d'application uniforme, effective et efficace de la législation fiscale de l'Union (4.2); d'allègement des charges qui pèsent sur les administrations et les contribuables (4.3).

4.1. Réduction de la fraude et de l'évasion fiscales

Le principal objectif des systèmes informatiques dans le domaine fiscal était de permettre l'échange rapide d'informations sécurisées entre les administrations fiscales et partant, une lutte efficace contre la fraude. Ces systèmes informatiques peuvent être considérés comme indispensables pour aider les agents du Fisc dans leur travail quotidien partout dans l'Union et se sont bien implantés dans les administrations nationales.

Deux systèmes informatiques essentiels contribuent en particulier à cet objectif: le système d'échange d'informations sur la TVA (**VIES**) et le système informatisé de circulation et de contrôle des produits soumis à accises (**EMCS**) contenant les informations fournies par la base de données intégrée du système d'échange de données relatives aux accises (**SEED**). Le système VIES permet aux administrations des États membres d'échanger des informations sur les livraisons intra-UE, aux fins du contrôle de la TVA; VIES sur le web offre la possibilité d'identifier rapidement le numéro de TVA d'un partenaire commercial, tandis que l'EMCS est

un système informatique intégré obligatoire utilisé par les administrations de l'accise pour contrôler les mouvements de produits soumis à accise.

Ces systèmes informatiques fournissent aux autorités nationales les moyens d'effectuer des contrôles pour déceler des irrégularités dans les opérations transfrontières. Pour ce qui est de la TVA, cela a été rendu possible grâce aux informations sur le volume, la nature et les parties intervenant dans une opération soumise à la TVA. Les récentes modifications apportées à la base de données VIES se sont traduites par un nombre réduit de corrections rétroactives et de divergences, des mises à jour plus rapides et une plus grande fiabilité des données sur le chiffre d'affaires. De plus, le calendrier resserré pour la présentation et la transmission des états récapitulatifs a accéléré l'échange d'informations, ce qui a conféré un avantage considérable aux administrations fiscales⁵. Les éléments recueillis par les parties prenantes dans le cadre de l'évaluation externe ont clairement montré que le système VIES a aidé les administrations nationales à détecter les cas de fraude en leur permettant d'effectuer des vérifications croisées entre les déclarations des contribuables présentées dans leur État membre et celles soumises ailleurs et de déceler plus rapidement les irrégularités.

En sus des informations du système VIES, le programme Fiscalis 2013 a permis aux agents du Fisc d'échanger des demandes ou des informations plus spécifiques par l'intermédiaire de l'application *CCN mail*, et plus particulièrement la boîte fonctionnelle de VIES, conçue pour l'échange de formulaires électroniques dans le domaine de la TVA, et la boîte fonctionnelle TAXFRAUD. Ces deux canaux relatifs à la détection de la fraude ont enregistré respectivement plus de 578 000 et 187 000 messages entre les États membres au cours de la période de programmation (2008-2013). Ces messages constituent des échanges confidentiels entre les États membres, et la Commission européenne n'a pas accès à leur contenu. Il est dès lors impossible d'évaluer directement les résultats découlant de ces échanges, mais si l'on regarde simplement les chiffres, on constate que la coopération est bien présente et dynamique.

Pour ce qui est des droits d'accise, l'*EMCS* a fourni les moyens d'effectuer des contrôles pour déceler les irrégularités dans les opérations transfrontières; ce système a rendu possible de suivre temps réel les mouvements de marchandises en suspension de droits, de la notification préalable à l'arrivée jusqu'à la mise à la consommation et aussi de procéder à une vérification instantanée des opérateurs autorisés à expédier et recevoir des marchandises soumises à accise au moyen de la base de données *SEED*. De plus, les parties prenantes estiment que, grâce à ces systèmes, il est devenu plus difficile, plus risqué et plus onéreux d'agir frauduleusement, ce qui en soi peut avoir eu un effet dissuasif sur la fraude. Ainsi, avec l'instauration de l'*EMCS*, pour qu'il y ait fraude, il faut que l'expéditeur et le destinataire soient de connivence, en prenant part de leur plein gré à une opération frauduleuse. De même, les garanties électroniques liées à chaque opération ont facilité la tâche des agents du Fisc qui consiste à s'assurer que la taxe a été dûment perçue.

L'évaluation externe a permis de conclure que les *formulaires électroniques types* dans le domaine de la TVA et de la fiscalité directe ont contribué à la prévention de la fraude, même s'ils ont davantage aidé les agents du Fisc à calculer le montant exact de la taxe exigible que permis la détection des cas de fraude. Des résultats similaires ont été obtenus grâce à l'échange automatique d'informations dans le cadre de la directive sur la fiscalité de

⁵ COM(2014) 71 final - «Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée».

l'épargne⁶, qui fait appel à un schéma XML commun permettant de calculer le montant exact de la taxe, à condition que les informations aient été communiquées en temps voulu et soient correctes.

En dehors du domaine informatique, le programme Fiscalis 2013 a doté les États membres d'outils efficaces de coopération pour lutter contre les pratiques fiscales abusives (actions conjointes), fournissant aux administrations fiscales un cadre au sein duquel ces dernières peuvent partager leur expertise et leur expérience. Il a financé les activités logistiques et techniques de la *plateforme Eurofisc*, régulièrement considérée par les agents du Fisc comme un important canal pour la promotion et la facilitation de la coopération multilatérale et décentralisée entre les États membres, permettant une action ciblée et rapide pour lutter contre des types de fraude spécifiques. À titre d'exemple, les parties prenantes ont jugé que l'échange rapide d'informations entre les unités chargées de la lutte contre la fraude à la TVA dans différents États membres et l'élaboration de modèles communs d'analyse des risques sont des outils importants pour la détection précoce de la fraude carrousel⁷, pour laquelle il s'avère qu'une intervention rapide des autorités est primordiale.

Les *contrôles multilatéraux*, quant à eux, ont permis aux auditeurs du Fisc des États membres de mettre conjointement en pratique leurs connaissances, ce qui a conduit à l'identification de recettes supplémentaires provenant des taxes dues à hauteur d'environ 3,26 milliards d'EUR⁸. De plus, selon les autorités fiscales, conjugués à l'échange automatique d'informations prévu par la directive sur la fiscalité de l'épargne, ils ont créé un «effet de respect des règles» parmi les contribuables, en leur faisant prendre conscience que les informations relatives à leurs activités et leurs obligations fiscales sont partagées entre les États membres. Ce système a directement réduit l'attrait de l'évasion fiscale en augmentant la probabilité de détection de celle-ci.

D'autres actions conjointes, en particulier les événements ciblés tels que les *séminaires* et les *visites de travail*, ont permis aux administrations nationales de mieux comprendre la structure organisationnelle et la pratique administrative de leurs homologues dans d'autres États membres. Même si cet échange n'a pas abouti directement à une réduction des niveaux de fraude, les autorités fiscales l'ont jugé utile pour échanger efficacement des informations à cette fin, en facilitant les contacts directs entre les services compétents.

4.2. Application uniforme, effective et efficace de la législation fiscale de l'Union

Les systèmes informatiques financés par le programme Fiscalis 2013 ont été utilisés à bon escient et généralement appréciés (même si certains d'entre eux n'ont pas encore atteint tout leur potentiel, comme cela est expliqué ci-après). Par exemple, plus de 500 millions de messages⁹ ont été échangés chaque année entre les administrations nationales à propos des opérations transfrontières dans l'Union rien que par l'intermédiaire du système VIES, et ce dernier est l'un des éléments fondamentaux qui sous-tendent la coopération administrative au

⁶ Directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.

⁷ La fraude carrousel porte sur des marchandises importées hors TVA en provenance d'autres pays de l'Union, mais qui, au lieu d'être mises à la consommation, sont ensuite vendues successivement par une série de sociétés avant d'être réexportées. Chaque société demande illégalement le remboursement de la TVA qui lui a été facturée.

⁸ Ce chiffre ne concerne que les taxes dues recensées dans le cadre des seuls contrôles multilatéraux.

⁹ Le contenu des messages échangés est toujours couvert par la confidentialité des échanges entre États membres, auxquels la Commission n'a pas accès.

titre du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil¹⁰. Il est ressort de l'évaluation que le système est un élément essentiel de la boîte à outils dont disposent les administrations fiscales des États membres pour la réalisation d'une analyse de risque en matière de TVA et que de nombreux agents l'utilisent au quotidien.

En outre, certains des systèmes apportent un soutien direct à la mise en œuvre de l'acquis de l'Union relatif à la coopération administrative dans le domaine fiscal, comme, par exemple, les systèmes EMCS et VIES, financés par Fiscalis, qui portent respectivement sur les droits d'accise¹¹ et la TVA¹², ainsi que les formulaires électroniques en matière de fiscalité directe¹³ (même s'ils ne sont utilisés que depuis janvier 2013, date de leur introduction). Par ailleurs, la coopération via des systèmes électroniques paneuropéens a aidé les États membres à mieux respecter les délais réglementaires applicables à l'échange d'informations en vertu de la législation de l'Union susmentionnée en matière de coopération administrative, en permettant d'échanger des informations plus rapidement et avec une plus grande précision (grâce aux formulaires électroniques types, par exemple). Pour ce qui est du système EMCS, le taux d'erreur technique extrêmement faible (moins de 1 % des mouvements)¹⁴ montre également que le système présente un avantage considérable par rapport à l'ancien système sur support papier et exposé aux erreurs, ce qui a permis une mise en œuvre harmonieuse de l'acquis en matière d'accise.

L'application correcte de la législation de l'Union a été davantage facilitée par les actions conjointes, qui ont permis aux États membres d'échanger leurs points de vue concernant l'interprétation des dispositions de l'Union, les problèmes de mise en œuvre et de contrôle, les caractéristiques nationales et les bonnes pratiques. Qui plus est, les États membres ont pu, grâce à ces actions, se concentrer sur des domaines problématiques spécifiques, tels que l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau formulaire électronique (comme ce fut le cas pour le formulaire de déclaration de TVA, qui devait être en place pour le développement du mini-guichet unique) ou le déploiement d'une application informatique donnée (par exemple, l'EMCS ou l'application pour le remboursement de la TVA). L'importance du cadre informel fourni par le programme pour traiter ces questions a permis une plus grande convergence entre les États membres et a été constamment saluée par les parties prenantes pendant l'évaluation. Combinés, ces aspects ont contribué à l'émergence d'une compréhension, d'une interprétation et d'une conception de plus en plus uniformes de la législation de l'Union en matière de TVA, à un ajustement des attentes mutuelles et à l'établissement d'un inventaire des différentes pratiques et procédures.

¹⁰ Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA.

¹¹ Règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise et règlement (CE) n° 684/2009 de la Commission mettant en œuvre la directive 2008/118/CE du Conseil en ce qui concerne les procédures informatisées applicables aux mouvements en suspension de droits de produits soumis à accise.

¹² Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.

¹³ Directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

¹⁴ COM(2013) 815 final, «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du dispositif de surveillance informatisée des mouvements d'accises dans le cadre d'un régime de suspension de droits et sur l'application des règles de coopération administrative dans le domaine des accises, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la décision 1152/2003/CE, à l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE, à l'article 35, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2073/2004 du Conseil et au règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil.

4.3. Allégement des charges qui pèsent sur les administrations et les contribuables

Il est ressorti de l'évaluation externe et des autres informations qualitatives disponibles que bon nombre des systèmes informatiques ont entraîné un allégement perceptible de la charge administrative qui pèse sur les administrations nationales et les opérateurs économiques.

L'utilisation conjointe des *formulaires électroniques* et de la *plateforme CCN/CSI* est l'élément qui a contribué le plus à l'allégement de la charge qui pèse sur les administrations fiscales. Elle s'est traduite par une plus grande efficacité, du fait de la limitation des procédures sur papier, longues et nécessitant beaucoup de ressources, de la rationalisation et de la simplification de l'échange électronique d'informations grâce au modèle commun et aux orientations fournies par les champs préétablis pour formuler des demandes et y répondre. Elle a également rendu cette coopération plus efficace grâce à une plus grande exactitude et une utilité accrue des informations échangées. Ces résultats ont été obtenus essentiellement par le ciblage des informations recherchées et communiquées et par l'interprétation commune des demandes.

Des avantages considérables ont également été tirés de l'utilisation régulière des systèmes *VIES*, *VIES sur le web* et *EMCS*, même si leur objectif premier consiste à garantir la perception correcte des taxes et droits. Les administrations fiscales ont estimé qu'ils ont permis d'accélérer la détection des irrégularités, de faciliter la coopération et le suivi et de raccourcir le délai de réponse par rapport à la procédure sur papier en vigueur jusque-là. Pour ce qui est du système EMCS, l'analyse statistique a montré que le délai d'apurement d'un mouvement soumis à accise (entre la validation du document électronique et l'envoi du rapport de réception depuis le lieu de destination) était de 6,8 jours, ce qui est considéré comme très court¹⁵.

En ce qui concerne les opérateurs économiques, *VIES sur le Web* a réduit directement les délais de validation des numéros de TVA de leurs partenaires commerciaux, qui ne doivent plus passer par l'intermédiaire de l'administration nationale. Dans le cadre de cette application, 157 millions de validations ont été effectuées en une seule année. En supposant que chacune de ces validations devait auparavant faire l'objet d'un appel téléphonique de cinq minutes, *VIES sur le web* a permis de réduire les coûts de conformité d'un montant estimé à 160 millions d'EUR pour les administrations fiscales nationales et d'un montant similaire pour les opérateurs économiques. En outre, depuis janvier 2010, la procédure électronique de remboursement de la TVA est d'application; celle-ci simplifie le processus de remboursement en permettant aux entreprises d'introduire une demande de remboursement de la TVA directement dans l'État membre d'établissement pour la TVA acquittée dans d'autres États membres. Selon les conclusions de l'évaluation, il est trop tôt pour apprécier l'incidence globale de l'application sur la réduction des coûts pour les entreprises, mais les enquêtes envoyées en 2012 par la Commission aux agents de l'administration fiscale et de l'accise dans le but de réaliser une analyse coûts-avantages des principaux systèmes informatiques financés par *Fiscalis 2013* ont permis de recueillir auprès de certains États membres quelques indications préliminaires d'une amélioration manifeste de l'efficacité de l'administration. L'évaluation a en outre recommandé que les contribuables soient spécifiquement ciblés dans les activités du programme et l'évaluation (recommandation 7).

Pour ce qui est de l'EMCS, le système a également généré un certain nombre d'avantages administratifs pour les opérateurs économiques, notamment la réduction des formalités sur papier, l'achèvement plus rapide des procédures en matière de suspensions des droits et

¹⁵ COM(2013) 850 final.

l'intégration du traitement dans les systèmes informatiques existants. Ces avantages se sont en particulier vérifiés pour les grandes entreprises, qui effectuent régulièrement des échanges et disposent de capacités informatiques plus importantes, tandis que pour les petites entreprises, qui ont recours de manière sporadique aux procédures en matière de suspensions de droits, il s'est avéré plus difficile de s'adapter en raison des exigences techniques et financières relativement élevées (obligation de constituer une garantie, par exemple) pour les mouvements de marchandises en suspension de droits.

Dans le domaine de la fiscalité directe, le programme a financé l'application en ligne relative aux numéros d'identification fiscale (TIN sur le web). Il s'agit d'un système qui propose une interface compatible avec le web permettant aux utilisateurs finaux de vérifier les numéros d'identification fiscale pour tout État membre, afin d'identifier rapidement les contribuables et de faciliter l'administration de leurs affaires fiscales nationales, ou d'identifier les contribuables qui investissent dans d'autres pays de l'Union. Selon les conclusions de l'évaluation, l'application est sous-utilisée, et il est dès lors impossible d'évaluer la réduction escomptée des charges administratives. Les raisons de cette faible utilisation ne sont toutefois pas inhérentes au programme mais dues à une série de facteurs, le principal étant qu'il n'existe pas de NIF au niveau de l'Union, et que tous les pays de l'Union ne disposent pas de ces numéros ni ne les utilisent. Certains pays ont d'autres moyens d'identification, qui pour des raisons juridiques ou autres ne peuvent pas être traités comme des NIF, tandis que d'autres pays ne délivrent pas automatiquement de NIF à tous les contribuables.

5. EFFICACITE

Une grande partie des dépenses du programme a été engagée pour le fonctionnement et le soutien des systèmes informatiques (environ 75 %), le réseau CCN/CSI se taillant la part du lion. Étant donné que le CCN/CSI est à la base de l'échange d'informations entre les États membres pour tous les systèmes informatiques transeuropéens et permet à l'ensemble des États membres de participer sur un pied d'égalité à l'échange d'informations, les administrations nationales ont estimé que cet investissement était nécessaire et fortement appréciable.

Le CCN/CSI étant une plateforme commune utilisée également pour le programme Douane 2013, il est ressorti de l'évaluation que les investissements dans ce réseau non seulement étaient pragmatiques du point de vue des activités informatiques, mais permettaient également de réaliser des économies d'échelle en utilisant une architecture informatique unique. Même s'il est toujours possible d'harmoniser davantage les procédures fiscales et douanières (par exemple, en matière d'interopérabilité entre l'EMCS et les systèmes douaniers) et s'il est recommandé de les améliorer (recommandation 6), la Commission et les administrations nationales avaient pour objectif d'accroître les synergies et de renforcer le développement commun de modules informatiques, par la mise en place de groupes de projet conjoints entre les autorités fiscales et douanières.

Au niveau opérationnel, de nouveaux gains d'efficacité ont été réalisés en ce qui concerne le déploiement et l'exploitation des systèmes informatiques, grâce à la promotion de la réutilisation des technologies et au développement de services communs. Parmi ceux-ci figurent les stratégies visant à promouvoir les économies de coûts telles qu'une méthode unique de gestion des systèmes informatiques, la consolidation des centres de données et les environnements de publication sur le web partagés avec les États membres dans les différents domaines de la fiscalité. De plus, pour garantir une mise en œuvre efficace du soutien aux fonctionnalités et aux activités, les activités informatiques ont été en grande partie

externalisées, seule une petite partie des activités opérationnelles ou de développement étant réalisées en interne.

Le soutien opérationnel apporté aux États membres pour les aider à mettre en place et à exploiter les systèmes informatiques représentait une part importante du budget Fiscalis 2013 consacré aux dépenses informatiques, soit plus de 40 %. La Commission a collaboré étroitement avec les États membres pour assurer un niveau maximal de contrôle et d'adéquation. Cette collaboration comprend l'élaboration de spécifications et d'applications communes susceptibles d'être mises en œuvre dans chaque État membre, ainsi que des visites dans les États membres afin de les aider à résoudre les problèmes ou à procéder aux tests de connectivité nécessaires. Les essais de conformité sont considérés comme l'un des domaines qui présentent la meilleure rentabilité étant donné que les outils mis en place au niveau central peuvent être utilisés par tous les États membres [par exemple, le système d'essais en libre-service (SSTS) conçu pour conférer aux États membres un plus grand contrôle en vue d'effectuer leurs essais de conformité]. L'évaluation a proposé de mettre au point une application plus centrale (recommandation 5).

Les réponses à l'enquête de la Commission réalisée en 2012 sur l'analyse coûts-avantages des principaux systèmes informatiques financés par Fiscalis 2013 ont révélé les difficultés rencontrées par les États membres pour calculer les coûts de mise en œuvre au niveau national; aucun État membre n'a présenté de document sur des études ou des évaluations réalisées au niveau national, tandis que 17 États membres ont fourni des estimations des coûts liés au déploiement et à l'exploitation de l'EMCS pour la période comprise entre 2007 et 2013, qui variaient de 1,1 à 18,8 millions d'EUR. Ils sont encore moins nombreux à avoir pu chiffrer les avantages, et les données à cet égard sont très empiriques, par exemple, un seul État membre a signalé une augmentation de 10 % des recettes perçues au cours de l'année suivant la mise en place de l'EMCS. Cependant, des réponses positives ont été reçues en ce qui concerne l'incidence des systèmes informatiques sur l'efficacité de l'administration et une majorité d'États membres estime que l'efficacité de leur administration s'est améliorée après le déploiement des systèmes EMCS et VIES ou du système de remboursement de la TVA. Des données empiriques indiquent que, pour un État membre, les coûts de mise en œuvre de l'EMCS ont été plus que compensés en raison de la découverte de plusieurs mécanismes de fraude portant sur des montants élevés.

Afin de faciliter et de rationaliser davantage le partage d'informations, l'organisation d'activités et la mise en réseau, la Commission a lancé en 2012 l'espace d'information et de collaboration du programme (PICS), à utiliser pour le programme Fiscalis 2013 et son pendant douanier, Douane 2013. Il a fourni aux administrations nationales un espace de travail commun leur permettant d'échanger des informations et de collaborer en ligne et a été généralement considéré comme une avancée positive vers une utilisation plus efficace des ressources. Il est néanmoins ressorti clairement de l'évaluation que la connaissance globale de la fonction et de l'utilisation de l'instrument demeurait faible et que son potentiel était actuellement sous-exploité; une recommandation a été formulée à cet égard (recommandation 3).

Comme le programme Fiscalis 2013 a été mis en œuvre en grande partie en période d'austérité, la recherche d'une efficacité maximale a été au cœur des préoccupations de la Commission et des pays participants. Elle a amené les parties à collaborer encore plus étroitement au développement conjoint d'outils communs ou d'applications nationales ou à partager des bonnes pratiques dans le domaine des solutions informatiques.

En tout état de cause, les systèmes informatiques financés par le programme Fiscalis 2013 ne peuvent être considérés individuellement et indépendamment de la valeur des informations mêmes qu'ils permettent de faire circuler. Il est très difficile d'estimer la valeur monétaire de l'échange d'informations, les données relatives au montant de taxe récupéré ou recalculé étant souvent inaccessibles. Toutefois, la valeur réelle des systèmes informatiques devrait être considérée au regard de leur utilisation intensive et de leur rôle dans la facilitation d'échanges d'informations rapides et sécurisés entre les États membres. Selon les parties prenantes, l'échange d'informations entre tous les pays de l'Union par l'intermédiaire des systèmes informatiques financés par Fiscalis est crucial pour que les agents du Fisc puissent mieux contrôler les opérations ou les mouvements intra-UE, et calculer les taxes dues qui y sont liées.

Si des systèmes analogues étaient développés individuellement au niveau national, leur efficacité serait loin des niveaux actuels, en raison d'une interopérabilité et d'une homogénéité moindres. Les coûts liés au déploiement et à l'exploitation ultérieure de ces systèmes seraient également beaucoup plus élevés, voire prohibitifs.

Même si les actions conjointes ne représentaient qu'une petite part du budget total de Fiscalis 2013, les pays participants ont estimé que celles-ci constituaient la valeur unique du programme. Plus de 23 400 fonctionnaires ont participé aux différents séminaires, ateliers, groupes de projet, formations et contrôles multilatéraux. Le coût moyen par participant financé par l'intermédiaire du programme s'est élevé à un peu moins de 1 000 EUR, montant jugé très raisonnable par l'évaluation externe, étant donné qu'il inclut les frais de voyage et de séjour, ainsi que les coûts d'organisation nécessaires, y compris les services linguistiques. Comme pour les systèmes informatiques, l'évaluation a conclu que la valeur de l'échange d'informations effectué dans le cadre de ces activités et des connaissances acquises grâce à celles-ci ne peut être quantifiée pour l'essentiel, les plus grands avantages résidant dans les réseaux interpersonnels durables et la compréhension, l'interprétation et l'application communes du droit de l'Union.

L'exemple des contrôles multilatéraux illustre bien le potentiel du programme par rapport aux coûts qu'il génère. Le montant communiqué en ce qui concerne les taxes dues établies sur la base d'environ 85 % des contrôles multilatéraux terminés (soit 3,26 milliards d'EUR) correspond à un ratio de près de 1:1 350 EUR (ratio entre le montant de 2,41 millions d'EUR effectivement dépensé pour l'ensemble des contrôles multilatéraux et le montant de 3,26 milliards d'EUR de taxes dues établies et communiquées). Bien que le recouvrement effectif des taxes dues relève d'autres procédures nationales et que cet exemple ne soit pas censé être représentatif de l'efficacité globale du programme, il illustre bien les avantages économiques que le programme peut générer, qui dépassent aisément les dépenses liées à celui-ci.

6. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE

Dans le cadre du programme Fiscalis 2013, la valeur ajoutée européenne est définie, aux fins de l'évaluation finale, comme les gains supplémentaires découlant d'une action au niveau de l'Union par rapport à une initiative nationale, multilatérale, voire une autre initiative internationale. Afin de pouvoir démontrer plus clairement la valeur ajoutée européenne, l'évaluation a analysé cet aspect à l'aide des critères suivants: 1) la complémentarité du programme aux initiatives susmentionnées; 2) la contribution globale du programme à la réalisation de ses objectifs, qui s'inscrivaient dans le cadre des objectifs fiscaux plus vastes et communs à d'autres initiatives (par exemple la lutte contre la fraude fiscale); 3) la réduction des charges et coûts administratifs (par exemple, à l'aide de plateformes informatiques, lignes directrices ou procédures communes; par la mise en œuvre croisée des bonnes pratiques

recensées durant les activités du programmes; par la réduction des doubles emplois et des chevauchements; grâce à des synergies, etc.); 4) la nature transeuropéenne de la coopération fiscale et l'efficacité plus grande de la lutte contre la fraude si elle est pratiquée dans l'ensemble des États membres et non limitée au territoire de chacun d'entre eux, et la valeur d'une culture administrative commune et de réseaux interpersonnels créés dans le cadre du programme; et 5) la durabilité des résultats/effets en cas d'arrêt du programme.

6.1. Complémentarité du programme Fiscalis 2013 avec d'autres initiatives nationales, régionales et internationales

L'évaluation a recensé plusieurs initiatives nationales, régionales et internationales ne relevant pas du programme Fiscalis 2013 et visant à améliorer l'échange d'informations fiscales entre certains pays, sur une base bilatérale ou multilatérale. Globalement, l'évaluation a conclu que le programme Fiscalis 2013 n'entraînait pas de chevauchements mais, au contraire, venait compléter ces initiatives et permettait des synergies entre celles-ci.

Au niveau national, le programme a essentiellement permis de créer des *synergies*, dans le cadre desquelles Fiscalis 2013 et les initiatives nationales se sont mutuellement inspirés pour intensifier les effets recherchés. Par exemple, certaines administrations ont intégré des informations provenant du système VIES dans le logiciel de gestion de flux de travail de leurs agents fiscaux, ce qui a grandement facilité l'accès aux informations et le traitement de celles-ci. Grâce à la souplesse intrinsèque des actions conjointes et à la participation volontaire à celles-ci, les administrations fiscales ont eu recours au programme Fiscalis 2013 pour soutenir leurs priorités nationales, notamment en participant à des contrôles multilatéraux parfois très spécifiques.

Pour ce qui est des initiatives régionales, le programme Fiscalis 2013 a joué un rôle complémentaire similaire. L'évaluation a retenu deux exemples: la coopération étroite qui s'étend aux questions fiscales entre les pays du Bénélux, et le groupe de travail nordique de lutte contre la fraude fiscale (NAIS). Ces initiatives ainsi que d'autres initiatives analogues sont cependant considérées dans une large mesure comme *complémentaires* du programme Fiscalis 2013, car ces autres initiatives régionales ont une couverture et une portée ciblées différentes¹⁶.

le programme Fiscalis 2013 fonctionnait dans un contexte similaire à celui de deux grandes organisations internationales, dont les activités, les objectifs et les publics cibles se chevauchaient dans une certaine mesure avec ceux de Fiscalis, à savoir l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation interétatique des administrations fiscales (IOTA)¹⁷. Alors que les chevauchements avec l'OCDE étaient négligeables en raison du vaste mandat de l'organisation, la contribution de l'IOTA aux résultats poursuivis également par le programme Fiscalis 2013 était évidente. Toutefois, des chevauchements n'existent qu'en ce qui concerne les actions conjointes du programme Fiscalis (séminaires ou ateliers, par exemple); aucune des initiatives de l'IOTA (ou autre initiative régionale) ne saurait remplacer l'échange essentiel d'informations par voie électronique avec *tous* les pays proposé par Fiscalis 2013. Fiscalis 2013 était le seul instrument dont l'unique priorité était l'amélioration pratique des systèmes fiscaux sur le marché intérieur, ce qui en

¹⁶ L'objectif du NAIS est de prendre part aux accords d'échange d'informations ciblé conclus avec de nombreux autres pays, y compris les «paradis fiscaux» et certains États membres. Cependant, cette collaboration est destinée à faciliter l'échange d'informations avec les pays ciblés;

¹⁷ L'Organisation interétatique des administrations fiscales (IOTA) est une organisation intergouvernementale sans but lucratif, qui constitue une plateforme visant à aider ses membres, établis dans les pays européens, à améliorer les administrations fiscales. Elle compte 46 membres.

faisait une solution unique, sur mesure, pour résoudre les problèmes fiscaux transfrontières dans l'Union.

6.2. Contribution à des objectifs fiscaux plus vastes

Dans le rapport Monti de 2010¹⁸, la nécessité de *l'échange d'informations fiscales et de la coopération entre les administrations fiscales* a été reconnue comme l'une des mesures dans le domaine fiscal permettant d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Le plan d'action de la Commission de 2012¹⁹ pour renforcer *la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* a par ailleurs souligné la nécessité de veiller à ce que le cadre de la coopération administrative dans les domaines de la TVA, de la fiscalité directe et de l'accise soit intégralement mis en œuvre et appliqué. Depuis lors, cette lutte figure toujours parmi les principales priorités européennes. Le programme Fiscalis 2013 s'inscrivait parfaitement dans ce cadre en fournissant aux administrations fiscales les moyens mêmes d'échanger des informations de manière efficace (par exemple, par l'intermédiaire du système VIES, de l'EMCS, des formulaires électroniques types dans le domaine fiscal, etc.) ou de mettre en commun l'expertise pour coopérer en vue d'accomplir des tâches spécifiques (par exemple, dans le cadre de contrôles multilatéraux, de la plateforme Eurofisc, d'ateliers, de séminaires ou d'autres actions conjointes).

6.3. Importance de la coopération de l'Union pour réduire les charges et coûts administratifs

Selon les conclusions de l'évaluation, le programme Fiscalis 2013 a permis de réduire les charges et les coûts administratifs de trois grandes manières: i) par la *normalisation*, dans une certaine mesure, de l'échange d'informations entre administrations fiscales (par exemple, au moyen de formulaires électroniques), ii) par la mise à disposition de plateformes pour *l'échange sécurisé* (à savoir le CCN/CSI et toutes les applications informatiques qu'il héberge) et iii) par la mise en place de *systèmes informatiques communs* destinés à être utilisés directement par les administrations fiscales (tels que l'EMCS ou VIES). Une description détaillée de la contribution du programme à la réduction des charges et des coûts administratifs figure à la rubrique 4 du présent rapport. Les parties prenantes consultées dans le cadre de l'évaluation n'ont pas été en mesure de citer des initiatives nationales ou internationales susceptibles de remplacer Fiscalis 2013 et qui auraient pu générer une réduction équivalente ou plus importante de la charge administrative qui pèse sur les administrations nationales et les opérateurs économiques.

6.4. Nature transeuropéenne de la coopération fiscale et culture administrative commune

L'efficacité de Fiscalis 2013 réside essentiellement dans *l'approche paneuropéenne* du programme et les *solutions transfrontières* qu'il propose, qui n'auraient pas pu être mises en place au niveau national. Ces solutions consistent tantôt en des systèmes informatiques centralisés mettant tous les pays participants sur un pied d'égalité, tantôt en un niveau plus élevé de coordination et d'harmonisation des objectifs et des attentes grâce aux actions conjointes. Même si le programme n'avait pas pour but de favoriser la création d'une culture administrative commune (et que ce type de culture n'est pas non plus souhaité pour l'instant), il a permis aux agents du Fisc de faire progressivement converger leur approche pour comprendre et coopérer avec leurs homologues des autres États membres. Les parties prenantes se sont accordé à dire qu'il était inconcevable de parvenir à des niveaux similaires

¹⁸ Une nouvelle stratégie pour le marché unique: au service de l'économie et de la société européennes, Mario Monti, 9 mai 2010, p. 80.

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, SWD(2012) 403 final.

de coopération en agissant à titre individuel et de manière non coordonnée. Le rôle de coordonnateur et de facilitateur de la Commission a également été reconnu par les parties prenantes, et il est recommandé de poursuivre sur cette voie (recommandation 4).

6.5. Durabilité des résultats

La durabilité des résultats est analysée dans la perspective de l'arrêt du programme étant donné que, de par leur nature, la plupart des activités de Fiscalis ne constituent pas des interventions ponctuelles mais dépendent de son soutien permanent. À court terme, les parties prenantes sont relativement confiantes quant au fait que les effets de Fiscalis 2013 continueront en partie à se faire sentir si le programme est arrêté. Ces effets englobent les réalisations les plus remarquables du programme telles que les nouvelles compétences ou les réseaux interpersonnels. Les parties prenantes estiment toutefois que ceux-ci *ne se maintiendront pas à long terme* étant donné que les administrations fiscales fonctionnent dans un environnement complexe et extrêmement dynamique, caractérisé par des priorités nationales et des conditions économiques en évolution, des restructurations, etc. Les pays participants pourraient organiser de manière formelle des activités analogues aux actions conjointes de leur propre initiative, mais dans la pratique, il est peu probable qu'ils parviennent à mobiliser le financement nécessaire et à coordonner ce type d'actions.

Les parties prenantes sont parvenues à des conclusions semblables concernant les systèmes informatiques; il serait très difficile de maintenir aux niveaux actuels le soutien, la maintenance et le développement de ces systèmes si ceux-ci ne devaient dépendre que du financement, des initiatives et de l'organisation à l'échelon national. En fait, les parties prenantes conviennent à l'unanimité que ces systèmes deviendront rapidement inexploitable et inappropriés, avec pour conséquence directe une *diminution* rapide *de l'échange d'informations et de la capacité de suivi et de contrôle* ainsi qu'une *augmentation des charges et coûts administratifs*. C'est un argument de poids si l'on tient compte du fait que bon nombre des systèmes informatiques ne sont pas que des outils utiles mais qu'ils étaient réellement *la mise en œuvre de la législation* (par exemple, l'EMCS ou les dispositions de la législation en matière de coopération administrative) et leur abandon mettrait à mal le respect de l'acquis de l'Union dans le domaine fiscal.

Enfin, selon les conclusions de l'évaluation, en l'absence du programme Fiscalis mais compte tenu de l'attention accordée à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales transfrontières, il est probable que certains États membres coopéreraient plus étroitement dans le cadre d'accords bilatéraux ou régionaux, ce qui se traduirait en définitive par une *asymétrie* dans l'accès des États membres aux informations et partant, *faciliterait la fraude et fausserait les échanges*.

7. FACTEURS CONTEXTUELS INFLUANT SUR LES PERFORMANCES DU PROGRAMME

Dans le cadre de l'analyse des contributions, l'évaluation a également examiné les facteurs contextuels, extérieurs au programme et donc, échappant à son contrôle direct, qui font obstacle (inhibiteurs) ou contribuent (incitateurs) aux réalisations du programme. Le but de cet exercice n'était pas d'évaluer précisément la mesure dans laquelle ces facteurs ont influencé les réalisations du programme mais de les identifier afin de mieux comprendre les conditions dans lesquelles le programme Fiscalis 2013 fonctionnait. Les plus importants sont présentés ci-après et ont été observés dans de nombreux États membres.

Il est ressorti de l'évaluation que les *stratégies de gestion des connaissances au sein des administrations nationales*, qui influent sur la manière dont les administrations nationales organisent la coopération dans le cadre des contrôles multilatéraux (CML) et des systèmes

informatiques ainsi que sur la répartition des responsabilités pour l'accomplissement des tâches liées à Fiscalis 2013, ont apporté une contribution positive aux réalisations du programme. À titre d'exemple, une organisation horizontale dotée de peu de niveaux de gestion semble être mieux adaptée à l'exécution rapide et aisée des contrôles multilatéraux tandis qu'une collaboration étroite entre les administrations et le service informatique offre une plus grande souplesse et permet de trouver une solution rapide et efficace aux problèmes informatiques.

Dans le même ordre d'idées, l'évaluation a révélé que la répartition des responsabilités pour l'accomplissement des tâches liées aux activités de Fiscalis 2013 n'était pas toujours clairement définie au sein des administrations nationales, ce qui peut avoir une incidence négative sur la coordination et la mise en œuvre globale du programme dans (certains) des pays participants. Cela tient avant tout au rôle des *coordinateurs nationaux*, qui se voient confier des missions différentes, dans des structures organisationnelles différentes et soumises à des contraintes différentes en termes de ressources, qui dans certains cas peuvent avoir des répercussions sur leur capacité à promouvoir le programme; il a dès lors été recommandé de clarifier cet aspect (recommandation 2).

Il s'est avéré que les *systèmes informatiques nationaux* avaient complété les fonctionnalités des systèmes informatiques financés par Fiscalis et que, dans ce cas de figure, ces systèmes s'étaient mutuellement renforcés en créant de puissantes synergies, comme ce fut le cas, par exemple, avec le système espagnol d'informations sur les contribuables *Zujar*, qui, combiné au système VIES, permet d'effectuer un contrôle croisé rapide des opérations soumises à la TVA. Par ailleurs, lorsque les systèmes nationaux n'étaient pas interopérables avec les systèmes informatiques financés par Fiscalis 2013, le potentiel inexploité est immédiatement apparu. Par exemple, le système de contrôle des exportations néerlandais (ECS) n'ayant pas été intégré ou relié à l'EMCS, tous les mouvements qui ont pris fin en dehors des Pays-Bas ont dû être clôturés manuellement, ce qui a augmenté la charge de travail et diminué les capacités réelles de suivi et de contrôle.

La *crise économique* qui a sévi dans l'Union pendant toute la durée du programme a été l'un des principaux facteurs inhibiteurs de la réalisation du plein potentiel de Fiscalis 2013. Même si l'évaluation n'a pas constaté de différences notables dans les ressources affectées à des domaines fiscaux spécifiques, les parties prenantes ont fortement insisté sur la pression globale exercée sur les ressources et sur la recherche de l'efficacité. Dans la pratique, l'austérité budgétaire a réduit la participation des États membres aux activités du programme et les ressources disponibles pour mettre en œuvre les composantes nationales des systèmes informatiques. Les parties prenantes ont souligné en particulier ce dernier point.

Par contre, l'évaluation a également conclu qu'en raison de la crise économique, une plus grande attention a été accordée à la rentabilité des activités et un volume accru d'informations a été échangé dans le cadre du programme car les États membres mettaient davantage l'accent sur la perception des recettes.

Les *barrières linguistiques* sont largement considérées par les parties prenantes comme un obstacle, diminuant l'efficacité de la communication et de l'information par voie orale ou écrite, ainsi que la participation aux actions conjointes.

La *sensibilisation* au programme Fiscalis 2013 et la *connaissance* de celui-ci ont également été perçues comme des facteurs ayant une influence évidente sur les niveaux de coopération et d'échange d'informations. Alors que la sensibilisation globale aux résultats du programme et

la diffusion de ceux-ci étaient répandues, la majorité des parties prenantes et des bénéficiaires potentiels ne connaissaient que peu ou très peu le programme. L'évaluation a également montré que les systèmes informatiques étaient souvent considérés «comme acquis» par les pays participants, le lien avec Fiscalis n'étant guère reconnu; il s'agit d'un aspect qui devrait être examiné (recommandation 1).

Parmi les autres facteurs contextuels mentionnés par les parties prenantes, qui ont eu une influence moindre sur les réalisations globales du programme ou n'ont été mentionnés que de manière anecdotique, figurent les *critères de sélection* des fonctionnaires nationaux participants à des actions conjointes, la *législation nationale* interdisant la divulgation de certaines informations ou l'utilisation de certains systèmes volontaires (par exemple, l'application TIN sur le web qui est sous-utilisée), des *phénomènes locaux* (comme l'accroissement du nombre de travailleurs transfrontières qui pousse davantage à l'intensification des échanges d'informations sur la fiscalité directe ou l'augmentation des échanges transfrontières de certaines matières premières qui a renforcé l'utilisation et l'utilité de l'EMCS).

Dernier point, mais non des moindres, l'évaluation a également fait mention de l'influence importante, ou de la coexistence, d'*autres initiatives*, notamment les activités de l'IOTA, qui ont été exposées en détail dans la rubrique 6.

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Même si de nombreux facteurs interviennent dans le fonctionnement du marché intérieur, la conclusion de l'évaluation est probablement que Fiscalis 2013 a contribué à l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur. Il est jugé plausible que la fraude et l'évasion fiscales aient été réduites et/ou évitées, ce qui a permis d'éviter des distorsions de la concurrence sur le marché intérieur. Des recommandations utiles ont été formulées en ce qui concerne les lacunes recensées sur lesquelles le programme peut influencer .

Les principales constatations peuvent être résumées comme suit:

- a) les systèmes informatiques (à savoir l'*EMCS*, *VIÉS* et les *formulaires électroniques* pour la coopération en matière de fiscalité directe) ont apporté un soutien direct à la mise en œuvre de l'acquis de l'Union concernant la coopération administrative dans le domaine fiscal;
- b) le système *VIÉS* a aidé les administrations nationales à détecter les cas de fraude et est devenu un élément essentiel de la boîte à outils des administrations fiscales en matière de TVA qui est utilisée au quotidien par les agents du Fisc;
- c) *VIÉS sur le web* a permis de réduire directement les délais de validation des numéros de TVA des opérateurs économiques, entraînant des économies estimées à 160 millions d'EUR pour les administrations fiscales et du même ordre pour les opérateurs économiques;
- d) l'*EMCS* a rendu les agissements frauduleux plus difficiles, plus risqués et plus onéreux, grâce au suivi en temps réel et à la vérification instantanée des opérateurs agréés; les *garanties électroniques* liées à chaque opération dans le cadre de l'EMCS ont facilité la tâche de l'agent du Fisc qui consiste à s'assurer que la taxe a été dûment perçue;

- e) les *formulaires électroniques types* dans le domaine de la TVA et de la fiscalité directe ont aidé les agents du Fisc à calculer correctement la taxe exigible;
- f) les *formulaires électroniques* et la plateforme *CCN/CSI* ont permis de rationaliser, de simplifier et d'améliorer la qualité des informations échangées par voie électronique;
- g) les *actions conjointes* ont permis aux administrations nationales de partager leur expertise et leur expérience; l'échange de vues sur l'interprétation, la mise en œuvre et l'application des dispositions de l'Union; une meilleure compréhension des structures législatives et organisationnelles des différentes administrations fiscales; et la création de réseaux interpersonnels à forte valeur;
- h) la *plateforme Eurofisc* a fourni aux agents du Fisc un canal important en vue de promouvoir et de faciliter la coopération multilatérale et décentralisée, permettant de mener des actions ciblées et rapides pour lutter contre des formes de fraude spécifiques;
- i) les *contrôles multilatéraux* ont permis aux États membres d'identifier des montants d'impôts et taxes dus supplémentaires d'une valeur approximative de 3,26 milliards d'EUR et ont généré, conjointement aux dispositions relatives à *l'échange automatique d'informations* prévues par la directive sur la fiscalité de l'épargne, un «effet de respect des règles» parmi les contribuables;
- j) on dispose de peu d'informations quantitatives en ce qui concerne les coûts et les avantages des systèmes informatiques déployés au niveau national; les estimations des coûts varient fortement, de 1,1 million à 18,8 millions, et les avantages (en termes de valeur des informations échangées) sont difficiles à chiffrer, mais l'efficacité globale des systèmes informatiques a été jugée positive par les parties prenantes;
- k) les États membres n'auraient pas été en mesure, à eux seuls, de développer et de maintenir des systèmes informatiques plus efficaces, plus efficaces et davantage interopérables;
- l) le programme Fiscalis 2013 a complété d'autres initiatives en matière de coopération dans le domaine fiscal au niveau national, régional et international et permis des synergies avec celles-ci, avec un taux de chevauchement très faible en ce qui concerne les actions conjointes; il s'agit du seul instrument adapté aux besoins mêmes du marché intérieur et le seul à proposer une application informatique;
- m) le programme Fiscalis 2013 a permis de réduire les charges et coûts administratifs essentiellement de trois manières: i) par la *normalisation* de l'échange d'informations (par exemple, au moyen de formulaires électroniques), ii) par la mise à disposition de plateformes pour *l'échange sécurisé* (à savoir le CCN/CSI) et iii) par la mise en place de *systèmes informatiques communs* destinés à être utilisés directement par les administrations fiscales (tels que l'EMCS ou VIES);
- n) sans le soutien du programme, les effets des actions conjointes et des systèmes informatiques ne se maintiendront pas à long terme;

Sur la base des éléments recueillis, les évaluateurs ont présenté plusieurs *recommandations* en vue d'améliorer les activités du programme et d'accroître son potentiel. Ces recommandations sont résumées ci-après et ont été largement acceptées par le groupe de

pilotage. La Commission entreprendra un exercice spécifique pour donner suite aux recommandations et élaborer un plan d'action pour leur mise en œuvre et leur suivi, en tenant compte de leur nature, de leur influence sur le programme et du calendrier envisageable pour leur mise en œuvre (par exemple, pendant la durée de vie du programme ou au cours du prochain cycle législatif).

N°	Recommandation	Principal responsable
1	Des travaux devraient être entrepris pour faire connaître les programmes Fiscalis (à venir), leurs objectifs et leurs réalisations. Plus particulièrement, le lien entre les systèmes informatiques européens et le financement fourni par Fiscalis pourrait être davantage mis en avant.	Commission européenne et pays participants
2	Le programme devrait définir le rôle et les responsabilités du coordinateur national, et les pays participants devraient s'assurer que les coordinateurs nationaux bénéficient d'un soutien et de ressources suffisants pour remplir leur mission.	Commission européenne et pays participants
3	Le programme devrait continuer à diffuser des informations sur les modalités d'utilisation prévues de l'espace d'information et de collaboration du programme (PICS) et les fonctionnalités qu'il comporte.	Commission européenne
4	La Commission devrait continuer à jouer un rôle actif dans la facilitation de la collaboration entre États membres en ce qui concerne les applications informatiques nationales.	Commission européenne et États membres
5	La Commission devrait continuer à développer des applications centrales qui peuvent être utilisées par tous les États membres.	Commission européenne et États membres
6	La Commission et les États membres devraient explorer des pistes pour renforcer l'intégration entre les procédures fiscales et douanières.	Commission européenne et États membres
7	À l'avenir, Fiscalis devrait se concentrer davantage sur la réduction des charges qui pèsent sur les contribuables et l'intensification des activités du programme visant cet objectif afin de soutenir l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur.	Commission européenne et États membres

La Commission a apprécié la qualité globale de l'étude externe étayant la présente évaluation et a reconnu les difficultés méthodologiques rencontrées et les efforts entrepris pour les atténuer. Les constatations de l'évaluation telles que présentées dans le présent rapport sont jugées crédibles et les conclusions ont été tirées de manière précise. La contribution du programme Fiscalis 2013 à l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, par un renforcement des capacités des administrations fiscales à déceler et à prévenir la fraude de manière effective et efficace et à mettre en œuvre la législation de l'Union dans le domaine fiscal, peut dès lors être considérée comme significative.

L'évaluation finale du programme Fiscalis 2013 servira de base aux prochaines discussions sur la portée et la conception de l'édition du programme de l'après 2020. D'autres

constatations opérationnelles, comme l'amélioration des systèmes et applications informatiques ou une diffusion plus large des résultats du programme, seront directement traitées dans le cadre du programme Fiscalis 2020 actuel.