



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.04.1997
COM(97) 175 final

97/0128 (COD)

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant adoption d'un programme d'action
visant à améliorer les systèmes de fiscalité indirecte
du marché intérieur
(Programme FISCALIS)

présentée par la Commission

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. RESUME

Le programme FISCALIS a pour objectif d'améliorer le fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur. Il constitue la première phase de l'établissement du nouveau système commun de TVA, dans le cadre de la première étape du programme de travail de la Commission¹ publié en 1996. D'autres propositions pour l'instauration du nouveau système seront présentées en temps utile, suivant l'état d'avancement du programme de travail de la Commission.

Le programme FISCALIS fournira à la fois l'infrastructure communautaire et l'impulsion sans lesquelles les États membres agissant isolément ne pourront garantir le bon fonctionnement du nouveau système de TVA, et qui apporteront de grandes améliorations au fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte (notamment en ce qui concerne l'efficacité de la coopération entre États membres). Ces améliorations sont indispensables au bon fonctionnement du nouveau système de TVA.

Le programme est proposé dès maintenant, au début de la route qui nous mènera au nouveau système, parce qu'il faudra quelques années de mise en oeuvre pour qu'il puisse apporter effectivement les améliorations qui permettront au nouveau système de bien fonctionner lorsqu'il entrera en vigueur. Il est donc prévu que le programme commence quatre ans avant la date la plus rapprochée à laquelle le nouveau système de TVA pourrait entrer en vigueur.

Le programme permettra également d'améliorer le fonctionnement du régime actuel de TVA et d'accises. Toutefois, ces améliorations ne permettront pas de corriger les faiblesses inhérentes au système de TVA en vigueur, qui ne pourront être surmontées que par une réforme complète, comme le prévoit le programme de travail de la Commission.

2. INTRODUCTION

L'instauration, le 1er janvier 1993, des régimes actuels de TVA et d'accises s'est accompagnée d'efforts pour améliorer leur fonctionnement. Une nouvelle législation communautaire² a renforcé le cadre juridique existant³, et notamment la coopération administrative entre les États membres, ainsi qu'entre ceux-ci et la Commission.

En outre, le programme Matthaeus-Tax⁴ a été adopté pour améliorer le fonctionnement des régimes de TVA et d'accises par le biais de la formation

¹ COM(96) 328 final

² Règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil, du 27.1.1992, concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA). JO n° L 24 du 1.2.1992, p. 1. Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25.2.1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise. JO n° L 76 du 23.3.1992, p. 1.

³ Directive 79/1070/CEE du Conseil, du 6.12.1979, modifiant la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle. JO n° L 331 du 27.12.1979, p. 8.
Directive 79/1071/CEE du Conseil, du 12.12.1979, modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances. JO n° L 331 du 27.12.1979, p. 10.

⁴ Décision du Conseil, du 29.10.1993, portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires en charge de la fiscalité indirecte (Matthaeus-Tax). JO n° L 280 du 13.11.1993, p. 27.

professionnelle des fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte. Plusieurs autres initiatives ont également été prises à l'intérieur du cadre juridique existant pour améliorer la coopération administrative et l'assistance mutuelle, notamment l'instauration du Système d'échange d'information sur la TVA (VIES - VAT Information Exchange System), du Système d'assistance mutuelle dans le domaine douanier (Fiscal SCENT)⁵, du Système d'échange de données relatives aux droits d'accises (SEED - System for the Exchange of Excise Data), du Système de vérification des mouvements d'accises (EMVS - Excise Movements Verification System), ainsi que plusieurs expériences pilotes de contrôle multilatéral réalisées en commun par les États membres. Cette combinaison d'actes juridiques et d'initiatives a fait la preuve de son efficacité pour répondre aux défis nés de l'élimination des contrôles aux frontières.

Parallèlement, au cours des trois années écoulées, la Commission a examiné, dans un contexte général, les exigences qui découlent du Traité et les moyens qu'il offre pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Cet examen⁶ a mis en évidence la nécessité de renforcer la coopération administrative, d'adapter l'administration au nouvel environnement et d'appliquer le droit communautaire de manière cohérente. Le Conseil a reconnu⁷ la nécessité de poursuivre l'effort de renforcement de la coopération à ces fins et s'est engagé à examiner les propositions présentées par la Commission à cet effet. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer la présente proposition.

Malgré les efforts déjà déployés, une nouvelle action communautaire est aujourd'hui nécessaire. Le catalyseur de cette action est l'instauration d'un nouveau système de TVA. Comme le précise le programme de travail de la Commission, le nouveau système entraînera des changements fondamentaux dans le fonctionnement du régime de TVA. Le passage au lieu d'identification unique, notamment, exigera un degré de coopération administrative au moins équivalent à celui qui existe aujourd'hui à l'intérieur de chaque État membre. L'enrichissement du corpus législatif communautaire dans ces matières et l'interdépendance croissante des administrations rendront également nécessaire une application plus uniforme du droit communautaire.

Ces défis ne pourront être relevés que si la Communauté engage une série d'actions, comme le prévoit le programme de travail de la Commission. Dans l'immédiat, la priorité va cependant à la création de l'infrastructure et aux mesures d'encouragement communautaires nécessaires pour préparer le terrain pour le nouveau système, parce qu'il faudra une certaine période de mise en oeuvre avant que le programme puisse apporter effectivement les améliorations qui permettront au nouveau système de bien fonctionner lors de son entrée en vigueur. L'amélioration des connaissances linguistiques, la mise au point des outils techniques nécessaires et l'acquisition d'un esprit de coopération, notamment, n'auront pas lieu du jour au lendemain. Vu leur nature générale, ces améliorations,

⁵ System for a Customs Enforcement Network

⁶ Communication de la Commission au Conseil intitulée "Tirer le meilleur parti du marché intérieur: Programme stratégique", 22.12.1993. COM (93) 632 final.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le développement de la coopération administrative pour la mise en oeuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du marché intérieur, 16.2.1994. COM (94) 29 final.

⁷ Résolution du Conseil n° 94/C 179/01. JO n° C 179 du 1.7.1994, p. 1.
Résolution du Conseil n° 96/C 224/02. JO n° C 224 du 1.8.1996, p. 3.

bien qu'elles soient essentielles à la préparation du nouveau système de TVA, auront également un effet bénéfique sur le régime de TVA actuel. La Commission, dans son rapport sur le fonctionnement de la coopération administrative en 1994 et 1995⁸, a souligné la nécessité de ces améliorations. De même, la nature générale des mesures communautaires qui seront prises permettra d'en faire profiter également le régime d'accises, qui pose des difficultés analogues à la Communauté.

L'adhésion future à la Communauté des pays associés de l'Europe centrale et orientale et de Chypre appelle elle aussi une action communautaire nouvelle. Le Livre blanc de la Commission sur la préparation des pays associés à leur intégration dans le marché intérieur⁹ (approuvé par le Conseil européen¹⁰) engage la Commission à ouvrir aux pays associés les programmes existants dans le domaine de la fiscalité indirecte.

Enfin, la présente proposition répond à l'appel lancé par le président du Parlement européen¹¹ en faveur "d'un vaste programme commun de formation et d'échanges" pour les fonctionnaires du fisc "afin d'améliorer durablement la coopération dans tous les domaines".

3. OBJECTIFS

La responsabilité du fonctionnement du marché intérieur, et notamment des systèmes de TVA et d'accises, incombe à la Communauté, en partenariat avec les États membres. Tandis que les États membres jouent le rôle le plus important, en tout cas en ce qui concerne les ressources, la Communauté a elle aussi un rôle primordial à jouer pour garantir le fonctionnement effectif, uniforme et efficace des régimes de TVA et d'accises, qui dépend de trois éléments fondamentaux:

- protéger les intérêts financiers des États membres et de la Communauté en combattant l'évasion et la fraude fiscales;
- éviter les distorsions de concurrence dans l'application effective du droit communautaire; et,
- continuer à réduire les charges administratives, tant pour les administrations que pour les contribuables.

Pour chacun de ces éléments, les tâches sont réparties entre les États membres et la Communauté. Trois objectifs communautaires doivent être atteints pour que ces tâches puissent être assumées:

- (1) l'acquisition, par les fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte, d'un haut niveau de connaissance du droit communautaire (et de sa mise en oeuvre par les États membres);

⁸ COM(96) 681 final.

⁹ Le Livre blanc sur la préparation des pays associés d'Europe centrale et orientale à l'intégration dans le marché intérieur de l'Union, COM(95) 163 final.

¹⁰ Conseil européen de Cannes, 27-28 juin 1995.

¹¹ "Dix propositions pratiques visant à améliorer la lutte contre la fraude" - Discours prononcé lors de la Conférence interparlementaire. Bruxelles, 23-24.4.1996.

- (2) la garantie d'une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission; et,
- (3) la garantie d'une amélioration continue des procédures administratives pour répondre aux besoins des administrations et des contribuables.

Bien qu'il s'agisse d'objectifs de la Communauté, leur réalisation relève en grande partie des États membres. Par conséquent, l'action communautaire qui sera engagée pour atteindre ces objectifs consistera à soutenir les efforts déployés par les États membres, en leur fournissant l'infrastructure et l'impulsion nécessaires.

3.1. Objectif 1 (article 3 point a)

Les efforts des États membres pour former leurs fonctionnaires sont évidemment cruciaux pour atteindre cet objectif. Une initiative communautaire en matière de formation est toutefois nécessaire pour coordonner ces efforts, afin qu'ils se traduisent par une application uniforme, effective et efficace de la législation communautaire.

3.2. Objectif 2 (article 3 point b)

Une coopération effective exige un cadre juridique communautaire fixant les règles en matière de coopération. La Commission proposera des modifications du cadre existant afin de répondre aux besoins du nouveau système de TVA. En outre, ce programme répond à la nécessité de deux autres actions:

- une infrastructure permettant aux États membres de communiquer et d'échanger des informations. La qualité de la coopération et la possibilité de réduire ses coûts d'opportunité sont directement tributaires de la qualité de l'infrastructure. La création et l'entretien de cette infrastructure relèvent en grande partie de la Communauté, vu le degré de coordination que cela implique;
- l'instauration d'un esprit de coopération entre les fonctionnaires concernés. Cet esprit ne saurait se fonder que sur une compréhension et une confiance mutuelles profondes, ce qui suppose de surmonter les obstacles linguistiques et matériels à la coopération. Bien que les efforts déployés par les États membres dans le recrutement, la formation et la gestion de leurs fonctionnaires soient sans conteste cruciaux pour atteindre ce but, il convient d'engager en outre des actions communautaires pour stimuler cette évolution, en faisant se rencontrer les fonctionnaires de divers pays dans le cadre de leurs activités professionnelles.

3.3. Objectif 3 (article 3 point c)

Le fait d'assurer l'amélioration permanente des procédures administratives face aux changements (et pour répondre aux besoins des administrations et des contribuables) constitue l'une des tâches les plus importantes des États membres dans la gestion de leurs administrations. La Communauté a toutefois un rôle à jouer dans l'établissement et la diffusion des bonnes pratiques administratives sur tout son territoire. Les États

membres sont confrontés à des problèmes communs dans l'administration de la TVA et des accises, et la Communauté a une mission de coordination à remplir dans ce domaine, pour faire en sorte que les efforts des États membres soient aussi rentables que possible.

4. LES ACTIVITES PREVUES PAR LE PROGRAMME

Les domaines d'action choisis pour atteindre ces objectifs s'inspirent essentiellement de l'expérience acquise à ce jour dans l'amélioration du fonctionnement des systèmes de TVA et d'accises.

4.1. Systèmes de communication et d'échange d'informations, manuels et guides (article 4)

4.1.1. Systèmes de communication et d'échange d'informations

L'infrastructure de la communication et de l'échange d'informations joue un rôle capital dans le renforcement des régimes de TVA et d'accises; elle a notamment pour fonction de garantir l'efficacité de leur administration. La réussite confirmée du système VIES en est la meilleure preuve.

Le VIES est un système d'échange informatique de données entre administrations au moyen d'un réseau communautaire. Outre qu'il s'est révélé être un outil essentiel pour contrôler les opérations intra-communautaires, ne fût-ce que par son effet dissuasif, le VIES a été à l'origine d'un gain d'efficacité spectaculaire dans la pratique de la coopération administrative, ce qui a, d'une part, permis d'en réduire les coûts d'opportunité et, d'autre part, encouragé un degré et une variété de coopération entre États membres inconnus auparavant. Le VIES représente un grand pas en avant, dans la mesure où il démontre que les technologies de l'information peuvent combler le fossé qui sépare la nécessaire préservation des recettes fiscales et la diminution des contrôles physiques coûteux.

Le Fiscal SCENT est un système de communication pour l'échange d'informations en cas de suspicion de fraude en matière de TVA et de droits d'accises. Actuellement, il est peu utilisé. La Commission et les États membres examinent les moyens de maximiser son utilisation.

Le système SEED permet aux administrations des accises de s'échanger des données relatives à l'identification, afin que les administrations et les opérateurs puissent vérifier la situation des destinataires de mouvements intra-communautaires de produits soumis à accises. Le système EMVS, créé récemment, fonctionne par télécopie. Il est de plus en plus utilisé pour vérifier les mouvements intra-communautaires de produits soumis à accises.

La proposition prévoit une nouvelle base juridique et budgétaire pour le système VIES, le système SEED et le système EMVS. Jusqu'à présent, ceux-ci faisaient partie du programme EDA (Échange de données entre administrations). À partir de 1998, FISCALIS financera exclusivement les coûts opérationnels de ces systèmes, qui continueront à bénéficier des

services génériques mis au point dans le cadre d'EDA. Les services de la Commission chargés d'EDA et de FISCALIS travailleront en étroite collaboration afin d'assurer l'interopérabilité technique des systèmes télématiques de la Communauté et de maximiser les économies au niveau de leur développement. De plus, toute décision future de la Communauté applicable de façon générale aux réseaux télématiques transeuropéens pour les administrations s'appliquera aussi aux systèmes de communication et d'échange d'informations du programme FISCALIS.

Parallèlement aux systèmes d'échange d'informations, les systèmes de communication forment un élément essentiel de l'infrastructure d'une coopération efficace. La communication électronique présente de grands avantages par rapport au courrier traditionnel ou à la télécopie: elle est plus sûre, plus rapide et plus fiable, et elle offre en outre la possibilité de la traduction. En prévoyant une série de messages standard pré-traduits pour répondre à tous les besoins possibles, il est loisible de créer un système de communication et de traduction efficace, ce qui, d'une part, facilitera la fourniture d'aide et, d'autre part, permettra de surmonter la réticence à faire appel à la coopération. Un système de communication générique pour toutes les questions liées à la fiscalité indirecte, comportant des applications différentes en fonction du type de communication (demande concernant une suspicion d'évasion fiscale ou demande d'assistance mutuelle pour le recouvrement) est envisagé. La proposition prévoit une nouvelle base juridique et budgétaire pour Fiscal SCENT.

Le développement de ces systèmes d'échange d'informations et de communication améliorera considérablement l'efficacité, la fréquence et l'étendue de la coopération et de la communication entre États membres. Ils devront être mis au point en tenant compte des nouveaux défis et, en particulier, des besoins du nouveau système de TVA.

4.1.2. *Manuels et guides*

La Commission a publié, dans le cadre des régimes actuels de fiscalité indirecte, des manuels destinés aux entreprises et aux administrations. La mise en oeuvre des systèmes de coopération administrative a mis en évidence la nécessité pour les administrations de disposer de manuels, notamment dans les domaines où les disparités nationales ont une incidence négative sur la coopération, par exemple dans le recours à l'assistance mutuelle pour le recouvrement de créances.

4.2. **Échanges, séminaires et exercices de contrôle multilatéral (article 5)**

L'expérience acquise dans le cadre du programme Matthaeus-Tax¹² a montré que l'une des manières les plus efficaces pour atteindre les objectifs fixés par le programme FISCALIS était d'organiser, par des contacts structurés, des rencontres entre fonctionnaires des diverses administrations nationales dans le cadre d'activités professionnelles.

¹² Rapports annuels de la Commission sur le programme: COM (95) 663 final et COM (96) 543 final.

4.2.1. Échanges (article 5 paragraphe 1)

Les échanges les plus fructueux se sont avérés être ceux qui permettent à un fonctionnaire de remplir des tâches pratiques pour le compte de l'administration qui l'accueille.

Les échanges ont également été utiles pour la diffusion de bonnes pratiques administratives, notamment grâce à des échanges ciblés en vue d'étudier des pratiques particulières.

4.2.2. Séminaires (article 5 paragraphe 2)

Le recours à des séminaires dans le programme Matthaeus-Tax a permis d'atteindre efficacement ces objectifs. Les séminaires offrent aux experts d'un domaine particulier de l'administration une enceinte où ils peuvent se rencontrer et débattre de problèmes communs, ce qui est utile pour mettre au point et diffuser de bonnes pratiques administratives, mais aussi pour encourager et étendre la coopération, voire simplement comme outil didactique. Des représentants des entreprises et des contribuables ont été invités à y participer dans le passé. Le cas échéant, ils le seront encore.

4.2.3. Exercices de contrôle multilatéral (article 5 paragraphe 3)

Comme on pouvait s'y attendre, les contacts structurés les plus efficaces ont été ceux fondés sur une véritable collaboration dans des projets de contrôle. Des exercices pilotes de contrôle multilatéral ont été organisés dans le domaine de la TVA; ils ont été utiles, à la fois du point de vue des résultats (financiers) réels, du renforcement de la coopération entre les administrations participantes et de l'identification des obstacles (pratiques et législatifs) à une coopération efficace.

4.3. Initiative commune de formation (article 6)

Jusqu'à présent, bien que l'action communautaire en matière de formation ait fait partie du programme Matthaeus-Tax, cet aspect du rôle de la Communauté a été sous-exploité. Il convient de lui donner une impulsion nouvelle en coordonnant davantage et en approfondissant les efforts importants consentis par les États membres pour former leurs fonctionnaires au droit communautaire et à son application dans toute la Communauté.

Pour donner ce nouvel élan, l'initiative commune de formation a été conçue de manière à rassembler tous les aspects de la formation: programmes et outils de formation professionnelle et linguistique, ce qui permettra de mieux les coordonner et de mieux les adapter. Pour imprimer ce nouvel essor, la Commission fera également participer beaucoup plus qu'auparavant des experts en formation des États membres à la mise en oeuvre de l'initiative. Enfin, une partie nettement plus importante des dépenses de gestion du programme seront consacrées à l'initiative de formation.

La Commission considère qu'à terme, la gestion de l'initiative de formation pourrait être confiée à un nouvel organe communautaire chargé de la

formation dans le domaine fiscal. Il ne pourrait être créé que lorsque la Communauté aura fait la preuve qu'elle a l'expérience et la capacité nécessaires. Son existence ne se justifierait que par la plus grande importance de la législation communautaire consécutive à la mise en oeuvre du nouveau système de TVA.

4.3.1. Programmes communs de formation (article 6 paragraphe 1)

Un programme commun de formation destiné aux fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte a déjà été adopté dans le cadre du programme Matthaeus-Tax¹³. Ce programme énumère une série de matières à enseigner dans les instituts de formation nationaux dans le cadre de la formation initiale et continue de tous les fonctionnaires de la fiscalité indirecte. Le programme FISCALIS prévoit que ce programme de formation, ainsi que d'autres, seront développés, en particulier pour les pays associés.

4.3.2. Formation linguistique (article 6 paragraphe 2)

L'insuffisance des connaissances linguistiques a toujours été le principal obstacle à la coopération. Elle a un effet inhibant sur les demandeurs et réduit les chances de succès de la coopération. En outre, les connaissances linguistiques sont de plus en plus nécessaires à l'accomplissement de tâches administratives, étant donné, notamment, que les entreprises européennes peuvent travailler en plusieurs langues. Conscients de ce problème, les États membres fournissent tous une formation linguistique à ceux de leurs fonctionnaires dont ils jugent qu'ils en ont besoin.

Il convient de renforcer la formation linguistique au niveau communautaire, tant pour valoriser les efforts déjà réalisés que pour relever les défis de l'avenir. L'intensité de la coopération rendue nécessaire par le nouveau système commun de TVA supposera une capacité de communication réelle entre un nombre de fonctionnaires beaucoup plus important que jusqu'à présent. En principe, tous les fonctionnaires de la fiscalité indirecte devront posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la coopération.

La Commission propose par conséquent que les États membres donnent une expression formelle à leur engagement en matière de formation linguistique en acceptant de fournir la formation voulue à leurs fonctionnaires pour garantir qu'ils atteignent un niveau suffisant de connaissances linguistiques, qui sera défini sur une base pluriannuelle, afin de tenir compte des connaissances et des besoins dans la Communauté. Il convient d'élaborer un plan à long terme fixant des objectifs pour les administrations, qui serait adopté par la Commission et par les États membres pour respecter cet

¹³ Décision de la Commission du 12 juillet 1995. JO n° L 172 du 22.7.1995, p. 24.

engagement. Les résultats devront être évalués régulièrement. Les pays associés devront prendre le même engagement.

4.3.3. *Outils communautaires de formation à la fiscalité indirecte et de formation linguistique (article 6 paragraphe 3)*

Le programme Matthaeus-Tax a mis en évidence le besoin d'outils communautaires de formation à la fiscalité indirecte pour compléter les efforts des États membres dans ce domaine. Des outils linguistiques souples de terminologie fiscale sont nécessaires en priorité.

5. FINANCEMENT ET GESTION DU PROGRAMME

L'un des premiers objectifs de la présente proposition est de fournir un cadre unique et complet à toutes les actions et dépenses communautaires relatives aux régimes de TVA et d'accises lorsque cette unité n'existait pas auparavant. Une telle évolution devrait grandement promouvoir la transparence et la cohérence des efforts déployés par la Communauté, ce qui permettra d'évaluer les résultats de ces efforts de façon plus rigoureuse et plus approfondie que jusqu'à présent, au regard d'indicateurs objectifs et vérifiables. Cette transparence accrue et l'accent mis davantage sur l'évaluation seront essentiels pour optimiser le rapport qualité-prix de l'action communautaire.

Les objectifs du programme, s'ils sont atteints, apporteront des avantages durables à la Communauté dans son ensemble et aux participants. Il est par conséquent souhaitable que les coûts du programme soient partagés, et que la répartition de cette responsabilité financière se fasse selon des règles analogues à celles en vigueur pour les activités existantes, dans le respect du principe de subsidiarité. La répartition des coûts entre la Communauté et les pays associés sera déterminée en fonction des protocoles additionnels aux divers accords relatifs à la participation de ces pays aux programmes communautaires.

Il est également souhaitable de rationaliser la gestion de l'action communautaire, pour garantir sa cohérence avec l'évolution de la politique de la Communauté. Plutôt que de créer un nouveau comité consultatif, la Commission propose par conséquent de charger le Comité permanent de la coopération administrative (SCAC), en tant qu'instance de consultation, d'assister la Commission dans la mise en oeuvre du programme.

Actuellement, la SCAC est compétent pour la coopération administrative dans la TVA et les accises, bien que le Comité des droits d'accises ait assuré la plus grande partie des travaux dans ce domaine jusqu'à présent. Afin de garantir la cohérence à la fois dans la gestion du programme et entre le programme et la politique générale de la Communauté en matière de TVA et d'accises, il est prévu qu'à l'avenir, le SCAC assumera des responsabilités plus importantes dans la coopération administrative dans le domaine des accises, ce qui provoquera un changement considérable de son fonctionnement. Actuellement, ce comité ne se réunit qu'une seule fois pour traiter de questions relatives à la TVA. À l'avenir, la présidence et la composition du comité varieront selon que l'ordre du jour porte

sur des questions de TVA, d'accises ou d'intérêt commun dans le cadre du programme FISCALIS.

Cette formule présente deux avantages: tout en intégrant effectivement la gestion du programme aux objectifs généraux de la Communauté en matière de TVA et d'accises, elle permettra de mettre en oeuvre une gestion transparente et cohérente et de tirer le meilleur parti des synergies entre les activités du programme relatives à ces deux domaines.

Proposition de

DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant adoption d'un programme d'action communautaire visant à améliorer le fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (programme FISCALIS)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission¹⁴,

vu l'avis du Comité économique et social¹⁵,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B du traité¹⁶,

1. considérant que dans un marché intérieur, l'application effective, uniforme et efficace du droit communautaire est essentielle au fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte, notamment pour protéger les intérêts financiers des États membres et de la Communauté en combattant la fraude et l'évasion fiscales, éviter les distorsions de concurrence et réduire les charges pour les administrations et les contribuables;
2. considérant qu'il incombe à la Communauté en partenariat avec les États membres d'assurer cette application effective, uniforme et efficace; que bien que les États membres assument l'essentiel de cette responsabilité en termes de ressources, la Communauté a elle aussi un rôle important à jouer en fournissant une infrastructure et l'impulsion nécessaire;
3. considérant qu'il est essentiel, pour assurer l'application uniforme du droit communautaire, que les fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte possèdent un haut niveau commun de connaissance de ce droit et de sa mise en oeuvre dans les États membres; que ce niveau ne peut être atteint que grâce à une formation initiale et continue efficace, dispensée par les États membres; qu'une action communautaire supplémentaire est nécessaire pour coordonner et encourager cette formation;
4. considérant qu'une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission est essentielle au fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur; qu'une infrastructure communautaire de communication et d'échange d'informations est indispensable pour atteindre cet objectif; qu'un niveau suffisant de coopération ne saurait être obtenu sans l'impulsion de la Communauté;

14

15

16

5. considérant que l'amélioration continue des procédures administratives est essentielle au fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur; que bien que la responsabilité première en incombe aux États membres, une action communautaire supplémentaire est nécessaire pour coordonner et encourager cette amélioration;
6. considérant par conséquent que, conformément au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 3 B du traité, les objectifs des mesures prévues par la présente décision ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc être mieux réalisés au niveau communautaire; que la présente décision se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin;
7. considérant que le fonctionnement du Système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) créé par le règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil¹⁷ a fait la preuve de l'utilité de l'informatique pour garantir la sécurité des recettes tout en réduisant à un minimum les charges administratives; que ce système s'est révélé être un instrument de coopération essentiel, qui a également incité les États membres à coopérer davantage;
8. considérant qu'il convient de créer des systèmes de communication et d'échange d'informations et de garantir leur fonctionnement au fur et à mesure que les besoins des systèmes de fiscalité indirecte évoluent en vue d'assurer la poursuite de la coopération;
9. considérant que l'expérience acquise par la Communauté dans le cadre du programme Matthaeus-Tax institué par la décision 93/588/CEE du Conseil¹⁸ et des exercices de contrôle multilatéral a montré que les échanges, les séminaires et les exercices de contrôle multilatéral, en faisant se rencontrer des fonctionnaires de diverses administrations nationales dans le cadre d'activités professionnelles, permettaient d'atteindre les objectifs du programme; que ces activités doivent par conséquent être étendues et poursuivies;
10. considérant que l'expérience acquise dans le cadre du programme Matthaeus-Tax a montré que la conception et la mise en oeuvre coordonnées d'un programme commun de formation, tel que celui qui a été institué par la décision 95/279/CE de la Commission¹⁹ permettait d'atteindre les objectifs du programme, notamment en relevant le niveau commun de compréhension du droit communautaire; qu'il convient de développer encore de tels programmes de formation; qu'il convient donc que les États membres veillent à ce que tous leurs fonctionnaires bénéficient de la formation initiale et de la formation continue régulière prévue par les programmes communs de formation;
11. considérant que la possession, par les fonctionnaires chargés de la fiscalité indirecte, d'un niveau suffisant de connaissances linguistiques s'est révélée essentielle pour faciliter la coopération; qu'il convient par conséquent que les États membres assurent la formation linguistique requise de leurs fonctionnaires;

¹⁷ JO n° L 24 du 1.2.1992, p. 1.

¹⁸ JO n° L 280 du 13.11.1993, p. 27.

¹⁹ JO n° L 172 du 22.7.1995, p. 24.

12. considérant que le programme devrait être ouvert aux pays associés de l'Europe centrale et orientale; qu'il devrait aussi être ouvert à Chypre;
13. considérant qu'il convient que le financement du programme soit réparti entre la Communauté et les États membres, et que la contribution financière de la Communauté soit inscrite au budget de la Commission;
14. considérant que la présente décision établit, pour l'ensemble de la durée du programme, une enveloppe financière qui constitue la référence privilégiée, au sens du point 1 de la déclaration du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 6 mars 1995, concernant l'inscription de dispositions financières dans les actes législatifs²⁰ pour l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier
Programme FISCALIS

Il est institué un programme d'action communautaire pluriannuel (FISCALIS), ci-après dénommé "le programme", pour la période du 1er janvier 1998 au 31 décembre 2002, en vue d'améliorer le fonctionnement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur.

Il comporte les domaines d'action visés aux articles 4, 5 et 6.

Article 2
Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

- a) "fiscalité indirecte": les impôts indirects entrant dans le champ d'application de la réglementation communautaire;
- b) "administration": les services des États membres chargés de la fiscalité indirecte et la Commission;
- c) "fonctionnaire": un fonctionnaire chargé d'appliquer le droit, les réglementations ou les procédures de la Communauté ou d'un État membre relatifs à la fiscalité indirecte;
- d) "échange": un séjour de travail effectué, dans l'intérêt de la Communauté, par un fonctionnaire dans une autre administration, dans le cadre du programme;
- e) "exercices de contrôle bilatéral et multilatéral": les collaborations, dans le cadre juridique communautaire en matière de coopération, entre deux ou plusieurs administrations ayant pour but d'intégrer les contrôles qu'elles effectuent sur des assujettis ayant des obligations de fiscalité indirecte dans chacun des États membres concernés;

²⁰ JO n° C 102 du 4.4.1996, p. 4.

- f) "le cadre juridique communautaire en matière de coopération": l'ensemble des dispositions communautaires relatives à l'assistance mutuelle et à la coopération administrative entre les États membres en matière de fiscalité indirecte;

Article 3 **Objectifs**

Le programme a pour objectif de soutenir, au travers d'une action communautaire, les efforts déployés par les États membres en vue:

- a) de donner aux fonctionnaires un haut niveau commun de compréhension du droit communautaire et de sa mise en oeuvre dans les États membres;
- b) d'assurer une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission;
- c) d'assurer l'amélioration continue des procédures administratives pour tenir compte des besoins des administrations et des contribuables par l'élaboration et la diffusion de bonnes pratiques administratives.

Article 4 **Systemes de communication et d'échange d'informations, manuels et guides**

- 1. La Commission et les États membres créent les systèmes de communication et d'échange d'informations, manuels et guides nécessaires et maintiennent leur caractère opérationnel.
- 2. Les éléments communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations sont le matériel, les logiciels et les connexions de réseau qui doivent être communs à tous les Etats membres pour assurer l'interconnexion et l'interopérabilité des systèmes, qu'ils soient installés dans les locaux de la Commission (ou d'un sous-traitant désigné) ou dans les locaux des Etats membres (ou d'un sous-traitant désigné).
- 3. Les éléments non communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations sont les bases de données nationales qui font partie de ces systèmes, les connexions de réseau entre les éléments communautaires et non communautaires, ainsi que les logiciels et le matériel que chaque Etats membre jugera utiles à la pleine exploitation de ces systèmes dans l'ensemble de son administration.

Article 5 **Échanges, séminaires et exercices de contrôle multilatéral**

- 1. La Commission et les États membres organisent des échanges de fonctionnaires. Selon le cas, la durée des échanges peut varier, mais elle ne peut dépasser un an. Chaque échange est consacré à une activité professionnelle particulière et fait l'objet d'une préparation suffisante ainsi que d'une évaluation par les fonctionnaires concernés.

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les fonctionnaires participent efficacement aux activités de l'administration d'accueil; à cette fin, ceux-ci sont autorisés à remplir les tâches se rapportant aux fonctions qui leur auront été confiées par l'administration d'accueil selon son ordre juridique.

Durant l'échange, la responsabilité civile du fonctionnaire est, dans l'exercice de ses fonctions, assimilée à celle des fonctionnaires nationaux de l'administration d'accueil.

Les fonctionnaires en échange sont soumis aux mêmes règles en matière de secret professionnel que les fonctionnaires nationaux.

2. La Commission et les États membres organisent des séminaires.
3. La Commission et les États membres organisent des exercices pilotes de contrôle bilatéral et multilatéral dans le cadre juridique communautaire en matière de coopération.

Article 6

Initiative commune de formation

1. La Commission et les États membres développent les programmes existants et conçoivent de nouveaux programmes communs de formation de manière à créer un tronc commun de formation pour les fonctionnaires. Les États membres veillent à ce que leurs fonctionnaires reçoivent la formation initiale et, régulièrement, les formations continues prévues dans les programmes communs de formation.
2. Les États membres dispensent à leurs fonctionnaires la formation linguistique nécessaire pour leur permettre d'atteindre un niveau de connaissances linguistiques suffisant.
3. La Commission et les États membres conçoivent les outils communautaires de formation en fiscalité indirecte, notamment des outils de formation linguistique.

Article 7

Participation des pays associés

Le programme est ouvert aux pays associés de l'Europe centrale et orientale, conformément aux conditions fixées dans les accords européens ou dans les protocoles additionnels relatifs à leur participation aux programmes communautaires, et dans la mesure où la législation communautaire en matière de fiscalité indirecte le permet. Le programme est aussi ouvert à Chypre, conformément à la résolution commune relative à l'établissement d'un dialogue structuré entre l'Union européenne et Chypre, et dans la mesure où la législation communautaire en matière de fiscalité indirecte le permet.

Article 8

Frais

1. Les frais nécessaires à la mise en oeuvre du programme sont partagés entre la Communauté et les États membres conformément aux dispositions des paragraphes 2 et 3.

2. La Communauté prend à sa charge:

- a) les frais de voyage et de séjour des fonctionnaires participant, dans un autre État membre, aux activités prévues à l'article 5, de même que les frais relatifs à l'organisation des séminaires prévus à l'article 5 paragraphe 2;
- b) les frais de conception des outils communautaires de formation en fiscalité indirecte prévus à l'article 6 paragraphe 3 et des manuels et guides prévus à l'article 4 paragraphe 1;
- c) les frais de conception, d'achat, d'installation et d'entretien des éléments communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations prévus à l'article 4 paragraphe 2, ainsi que les frais de fonctionnement courant des éléments communautaires installés dans les locaux de la Commission (ou d'un sous-traitant désigné).

Les États membres prennent à leur charge:

- a) les frais relatifs à la formation initiale et continue de leurs fonctionnaires prévue à l'article 6 paragraphe 1 et à leur formation linguistique prévue à l'article 6 paragraphe 2. Les États prennent à leur charge les frais relatifs à la participation de leurs fonctionnaires à d'éventuelles activités supplémentaires organisées dans le cadre de l'article 5, en plus de celles prises en charge par la Communauté;
- b) les frais relatifs à la création et au fonctionnement des éléments non communautaires des systèmes de communication et d'échange d'informations prévus à l'article 4 paragraphe 3 ainsi que les frais relatifs au fonctionnement courant des éléments communautaires de ces systèmes installés dans leurs locaux (ou dans ceux d'un sous-traitant désigné).

Article 9

Cadre financier

L'enveloppe financière pour l'exécution du présent programme, pour la période du 1er janvier 1998 au 31 décembre 2002, est établie à 45 millions d'écus. Les crédits annuels sont autorisés par l'autorité budgétaire dans la limite des perspectives financières.

Article 10

Dispositions d'application

Les dispositions nécessaires à l'application de la présente décision sont arrêtées par la Commission selon la procédure prévue à l'article 11.

Article 11

Comité

- 1. Dans l'exécution des tâches qui lui incombent, la Commission est assistée par le comité permanent de la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects institué par l'article 10 du règlement (CEE) n° 218/92, agissant en tant qu'organe consultatif.

2. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès-verbal; en outre, chaque État membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la manière dont elle a tenu compte de cet avis.

Article 12 **Evaluation**

1. Le programme fait l'objet d'une évaluation continue, réalisée conjointement par la Commission et les États membres. L'évaluation a lieu sur la base des rapports visés aux paragraphes 2 et 3;
2. Les États membres adressent à la Commission
 - a) pour le 30 juin 2000 au plus tard, un rapport intérimaire, et
 - b) pour le 31 décembre 2002 au plus tard, un rapport finalsur la mise en oeuvre et l'impact du programme.
3. La Commission soumet au Parlement européen et au Conseil:
 - a) pour le 30 juin 2001 au plus tard, une communication, sur base des rapports intérimaires des États membres, sur l'opportunité de poursuivre le programme, accompagnée, le cas échéant, d'une proposition appropriée;
 - b) pour le 30 juin 2003 au plus tard, un rapport final sur la mise en oeuvre du programme.

Ces rapports seront également transmis pour information au Comité économique et social et au Comité des régions.

Article 13 **Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Elle est applicable à partir du 1er janvier 1998.

Article 14
Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Pour le Parlement européen
Le Président

Pour le Conseil
Le Président

Fiche financière

1. INTITULÉ DE L'ACTION

Programme d'action pour le renforcement des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur (Programme FISCALIS).

2. LIGNE BUDGÉTAIRE CONCERNÉE

B5-505, nouvelle ligne pour FISCALIS.

3. BASE JURIDIQUE

Article 100 A

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. JO C XX, du XX.XX.1997, page X.

4. DESCRIPTION ET JUSTIFICATION DE L'ACTION

4.1. Objectif général

Améliorer le fonctionnement effectif, uniforme et efficace des systèmes de TVA et d'accises, en protégeant les intérêts financiers des États membres et de la Communauté par la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, en évitant les distorsions de concurrence dans l'application effective du droit communautaire, et en réduisant les charges administratives pour les administrations et pour les contribuables.

Ces objectifs doivent être atteints par la Communauté et par les États membres. Les objectifs spécifiques de la présente action communautaire consistent à soutenir les efforts des États membres pour: donner aux fonctionnaires de la fiscalité indirecte un haut niveau commun de compréhension du droit communautaire (et de sa mise en oeuvre dans les États membres), garantir une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission, et veiller à l'amélioration continue des procédures administratives en vue de prendre en considération les besoins des administrations et des contribuables.

4.2. Période couverte par l'action et dispositions prévues pour son renouvellement

1er janvier 1998 au 31 décembre 2002. La Commission soumettra au Parlement européen et au Conseil, avant le 30 juin 2001, une communication sur l'opportunité de poursuivre le programme, accompagnée, le cas échéant, d'une proposition appropriée.

5. CLASSIFICATION DE LA DÉPENSE

5.1. DNO

5.2. CD

6. TYPE DE LA DÉPENSE

Prise en charge à 100% des activités suivantes:

Frais de voyage et de séjour des fonctionnaires des États membres chargés de la fiscalité indirecte, liés à leur participation à des échanges, des séminaires ou des exercices pilotes de contrôle multilatéral hors de leur pays ou État membre.

Frais relatifs à l'organisation de séminaires, notamment les frais de voyage et de séjour de représentants d'organismes extérieurs participant aux séminaires. Frais relatifs à la conception et au caractère opérationnel d'outils de formation à la fiscalité indirecte, de manuels, de guides et des éléments communautaires de systèmes de communication et d'échange d'informations (unités centrales et connexions entre les États membres).

Le financement de la participation des pays associés au programme sera défini conformément aux accords relatifs à leur participation aux programmes communautaires.

7. INCIDENCE FINANCIÈRE

7.1. Mode de calcul du coût total (lien entre coûts unitaires et coût total)

Tous les frais de voyage et de séjour (des échanges, séminaires et exercices de contrôle multilatéral) sont calculés sur la base des frais de voyage et des indemnités journalières actuellement en vigueur pour les fonctionnaires de la Commission.

Échanges

Sur la base d'une indemnité journalière moyenne de 146 écus par jour (moyenne des indemnités journalières de la Commission pour tous les États membres) et de frais de voyage moyens de 500 écus, les coûts se répartissent comme suit:

436 x échanges d'un mois à 4 588 écus = 2 000 368 écus

En 1997, plus de 300 échanges de deux semaines seront organisés dans le cadre du programme Matthaeus-Tax. L'augmentation du coût de FISCALIS est donc largement imputable au développement des échanges d'une durée plus longue, les fonctionnaires ayant demandé des échanges approfondis qui permettent une réelle coopération. C'est d'ailleurs plus conforme à la pratique des programmes Matthaeus et Karolus. Le nombre total des échanges doit rester comparable avec le programme Matthaeus-Tax, afin de maintenir la pénétration du programme dans les administrations nationales. Le chiffre de 436 échanges représente une faible proportion du nombre des fonctionnaires nationaux chargés de la fiscalité indirecte²¹.

²¹ Selon le deuxième rapport de la Commission sur les procédures de perception et de contrôle de la TVA (COM (95) 354 final), il existait environ 450 000 fonctionnaires chargés de la TVA dans les douze États membres de l'époque.

Séminaires

L'expérience du programme Matthaeus-Tax montre que le coût moyen d'un séminaire est d'environ 50 000 écus. Ceci permet huit séminaires par an, alors qu'ils étaient au nombre de 13 en 1995 et de 8 en 1996. Les ressources pour les séminaires sont en légère augmentation: il est envisagé d'organiser, à l'intention de groupes importants de fonctionnaires nationaux, des séminaires pédagogiques qui se déplaceraient dans toute la Communauté et qui traiteraient de certaines matières (par exemple, méthodologie des contrôles). Ces séminaires feront partie de l'initiative de formation et seront moins coûteux, puisque seuls les frais de voyage et de séjour du conférencier devront être pris en charge.

Exercices de contrôle multilatéral

Les contrôles de TVA multilatéraux qui ont été opérés sur neuf entreprises en 1995 et 1996 ont coûté environ 340 000 écus. Sur la base de 40 000 écus en moyenne par entreprise, quinze entreprises pourront être contrôlées en 1998. Cette augmentation se justifie à un double titre.

D'une part, les neuf contrôles qui ont eu lieu jusqu'à présent ne représentent qu'une infime proportion des 400 000 assujettis potentiellement contrôlables à l'intérieur de la Communauté. Dans son récent rapport sur le fonctionnement de la coopération administrative²², la Commission a souligné que la Communauté avait un rôle important à jouer dans la promotion de ces contrôles et qu'il était essentiel que les États membres financent eux-mêmes les contrôles complémentaires auxquels ils procèdent. D'autre part, les droits d'accises, qui étaient jusqu'à présent exclus des contrôles, seront désormais couverts.

Systèmes de communication et d'information

Les estimations pour la période 1998-2002 sont fondées sur les ressources qui sont affectées à ces systèmes pour l'année 1997, avec une marge d'accroissement limitée. Celle-ci doit tenir compte du développement du nouveau système de communication et de l'expansion des systèmes d'information existants en matière de TVA et de droits d'accises, selon ce qu'exigent les arrangements dans ce domaine.

Outils, manuels et guides linguistiques

Les coûts du projet sont basés en partie sur le programme VISAFIN. Il s'agit d'un outil de formation linguistique mis au point par trois États membres (F, UK, E) et financé en partie par le programme LEONARDO de la Commission. Sur le plan linguistique, le projet a été une réussite et offre une excellente base à exploiter.

Les 1,7 millions d'écus que représente l'outil linguistique est à rapporter au coût de 540 000 écus sur deux ans du projet VISAFIN. L'outil linguistique couvrirait 20 langues, contre 3 pour VISAFIN. Il n'a pas été effectué d'extrapolation simple en raison du fait que le logiciel mis au point pour VISAFIN pourrait être utilisé dans une large mesure pour le nouveau système.

²² COM (96) 681 final.

7.2. Ventilation de l'action par élément

Engagements en millions d'écus (valeur 1996)

Élément	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Échanges	2,000	2,100	2,100	2,100	2,200	10,500
Séminaires	0,400	0,500	0,500	0,500	0,500	2,400
Contrôle multilatéral	0,600	0,900	0,900	1,000	1,000	4,400
Systemes de communication et d'information	4,300	5,300	5,400	5,500	5,500	26,000
Outils linguistiques, manuels, guides	0,100	0,400	0,400	0,400	0,400	1,700
Total (B5-305)	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000

7.3. Échéancier crédits d'engagement/crédits de paiement

en millions d'écus

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Crédits d'engagement	7,400	9,200	9,300	9,500	9,600	45,000
Crédits de paiement						
1997						
1998	3,600					3,600
1999	2,400	4,000				6,400
2000	1,100	4,000	4,000			9,100
2001		1,200	4,000	4,000		9,200
2002			1,400	4,000	4,000	9,400
Total	7,100	9,200	9,400	8,000	4,000	37,700

8. DISPOSITIONS ANTI-FRAUDE PRÉVUES

Les États membres effectueront le paiement des frais de voyage et de séjour de leurs propres fonctionnaires, selon des règles convenues. Les montants nécessaires seront avancés aux États membres en cours d'exercice, en tenant compte de l'exécution. Les États membres soumettront des justificatifs détaillés de leurs dépenses et conserveront tous les documents en vue d'un contrôle. Le paiement des frais de voyage aux fonctionnaires d'autres pays ou aux représentants d'organismes extérieurs et des frais relatifs à l'organisation de séminaires sera effectué soit directement par les services de la Commission, soit par une agence contractuellement mandatée à cet effet. Des dispositions anti-fraude (contrôles, etc.) seront prévues dans tout contrat de cette nature.

Les subventions relatives à d'autres activités du programme seront soumises à la procédure habituelle de vérification par les services de la Commission avant paiement, en tenant compte des obligations contractuelles et de la bonne gestion financière ou générale. Des mesures anti-fraude (contrôles et rapports, etc.) sont prévues dans tous les contrats conclus entre la Commission et les bénéficiaires.

9. ÉLÉMENTS D'ANALYSE COÛT-EFFICACITÉ

9.1. Objectifs spécifiques et quantifiables, population visée

- a) donner aux fonctionnaires de la fiscalité indirecte un haut niveau commun de compréhension du droit communautaire (et de sa mise en oeuvre dans les États membres);
- b) garantir une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission;
- c) veiller à l'amélioration continue des procédures administratives pour tenir compte des besoins des administrations et des contribuables par l'élaboration et la diffusion de bonnes pratiques administratives;

La population visée se compose des administrations de la fiscalité indirecte des États membres et des pays associés, des contribuables et des associations professionnelles.

9.2. Justifications de l'action

Tandis que le fonctionnement des régimes de TVA et d'accises relève principalement de la responsabilité des États membres par le biais de la gestion de leurs administrations fiscales, la Communauté a aussi un rôle à jouer. Elle doit fournir l'infrastructure et l'impulsion nécessaires pour soutenir les efforts des États membres.

Le fonctionnement des régimes de TVA et d'accises relevant essentiellement de la responsabilité des administrations nationales, ce sont les fonctionnaires de celles-ci qui sont principalement visés par l'action communautaire. Les actions définies sont par conséquent toutes conçues pour améliorer leurs capacités professionnelles, soit par la formation, soit par une communication et une coopération meilleures avec leurs collègues d'autres États membres, soit par l'élaboration et la diffusion de bonnes pratiques administratives.

Une coopération effective, efficace et étendue exige des systèmes de communication et d'échange d'informations qui améliorent sensiblement le travail des fonctionnaires de la fiscalité indirecte. Le système VIES est devenu un instrument indispensable au contrôle de la TVA. La Commission et les États membres examinent les moyens de développer au maximum l'utilisation de Fiscal SCENT. Les systèmes SEED et EMVS ont fait la preuve de leur utilité, à une échelle encore plus grande. La communication est également un élément essentiel de la coopération. Un système de communication efficace qui est sûr, rapide et fiable, et qui offre la possibilité de la traduction est capital pour garantir une coopération utile et pour vaincre les importantes réticences que suscitent les demandes de coopération. Dans ce domaine également, le VIES a montré que les systèmes de communication et d'échange d'informations permettent non seulement de répondre aux besoins actuels en matière de coopération, mais encouragent aussi les administrations à créer de nouvelles formes de coopération (nouveaux domaines, nouvelles méthodes, nouveaux intervenants). Enfin, les outils linguistiques, les outils de formation en fiscalité indirecte, les manuels et les guides sont également des éléments importants pour surmonter les obstacles linguistiques et pratiques.

Les échanges, séminaires et exercices pilotes de contrôle sont tous fondés sur l'expérience acquise, notamment dans les programmes Matthaeus-Tax et Matthaeus (douane). L'utilité des échanges (voyage et séjour) est accrue par une préparation approfondie, par la

définition d'objectifs précis et par l'évaluation et le suivi (rapports et séminaires). L'expérience acquise peut remplir tous les objectifs du programme et celle-ci peut être étendue à l'ensemble de l'administration nationale grâce à un bon suivi. De même, l'utilité des séminaires est optimisée par une bonne préparation, le travail en groupes restreints, l'évaluation et le suivi (rapports et suivi nationaux et communautaires). Les séminaires sont également fertiles en propositions de modification de la législation. Les exercices pilotes de contrôle multilatéral, quant à eux, voient leur utilité maximisée par les fraudes fiscales découvertes et par les méthodes de coopération qui y sont testées pour l'avenir. Cette utilité peut également être optimisée par d'autres exercices financés par les États membres eux-mêmes.

Du fait qu'elles impliquent aussi un coût pour les États membres en termes de temps de travail de leurs fonctionnaires, toutes ces méthodes constituent de bons moyens d'atteindre les objectifs du programme, qui sont alors exploités par les États membres.

Le cofinancement ne convient pas pour ces activités, car la mise en oeuvre de tout le programme comportera des coûts directs à charge de l'État membre (formation du personnel, exploitation nationale des systèmes de communication et d'échange d'informations, etc.). Un financement à 100 % des éléments communautaires des systèmes d'information et de communication est approprié en raison de la nécessité de garantir le fonctionnement ininterrompu de ces systèmes.

9.3. Suivi et évaluation de l'action

Indicateurs de performance sélectionnés

Les meilleurs indicateurs généraux de la réussite d'un programme sont les données quantitatives de recours aux instruments de coopération existants qui donnent une image précise de l'utilité du programme pour rendre la coopération plus fréquente, plus efficace et plus étendue. Le nombre de demandes de coopération communiquées et de demandes dans le cadre des systèmes d'échange d'informations, la nature et la rapidité des réponses ainsi que les résultats obtenus donneront une image générale de cet aspect essentiel du fonctionnement des régimes de TVA et d'accises. La mesure dans laquelle les autres objectifs sont atteints se prête moins à une quantification objective et générale, mais grâce à ses contacts avec les administrations, la Commission pourra apprécier de manière assez fiable le niveau de connaissance du droit communautaire et l'amélioration continue des procédures administratives. Qu'ils soient ou non quantifiables (pour la coopération), tous ces indicateurs généraux peuvent être appréciés au regard de la situation actuelle.

Pour chaque domaine d'action, les indicateurs seront les suivants:

Systèmes de communication et d'échange d'informations: l'incidence de ces instruments pourra être appréciée principalement grâce à l'évaluation des indicateurs généraux, notamment les statistiques d'utilisation de ces systèmes comme instruments de coopération. En outre, des questions spéciales dans des questionnaires relatifs aux échanges et aux séminaires, et particulièrement aux exercices de contrôle multilatéral, seront également utilisées pour évaluer leur incidence.

Échanges: au niveau individuel, les fonctionnaires en échange et les fonctionnaires compétents du service d'accueil rempliront des questionnaires à la fin de chaque échange. Au niveau de l'État membre, le supérieur hiérarchique direct de chaque fonctionnaire ayant participé à un échange remplira, six mois plus tard, un questionnaire semblable, afin

de vérifier la pertinence des impressions du fonctionnaire et d'évaluer l'utilité à long terme de l'échange pour atteindre les objectifs de l'administration dans son ensemble. Au niveau communautaire, les résultats des questionnaires feront l'objet d'une évaluation globale et d'une analyse par État membre (de départ et d'accueil) quant à l'utilité des échanges pour atteindre les objectifs du programme. Ces méthodes d'évaluation ont déjà été utilisées dans le programme Matthaeus-Tax, qui fournit une expérience exploitable en la matière et une base de comparaison. Un plan similaire d'évaluation sera mis en place pour les séminaires.

Exercices pilotes de contrôle multilatéral: au niveau de l'État membre, un rapport complet sera présenté sur les résultats de chaque exercice. Ce rapport fera l'évaluation de l'utilité de l'exercice pour atteindre les objectifs spécifiques définis et les objectifs du programme. Au niveau communautaire, les rapports sur les exercices seront analysés au regard de leur utilité pour développer des méthodes de coopération, en tenant compte du nombre d'exercices organisés par les États membres sans financement communautaire, et de toute activité de suivi.

Programmes communs de formation, formation linguistique, outils communautaires de formation en fiscalité indirecte, manuels et guides: l'utilité de ces actions sera essentiellement appréciée au regard de leur incidence sur les indicateurs généraux, notamment l'utilisation des instruments de coopération, et sur l'évaluation des échanges, séminaires et exercices de contrôle multilatéral. Dans ce dernier cas, les questionnaires comporteront des questions spécifiques relatives à leur fréquence. En outre, pour la formation linguistique, considérée comme une partie d'un plan continu de formation, le niveau de connaissance des fonctionnaires de chaque administration sera également vérifié. Le niveau de la formation linguistique dans le cadre du programme commun de formation sera également mesuré et utilisé comme indicateur d'input.

Modalités et périodicité de l'évaluation prévues

Le programme sera placé sous la supervision constante de la Commission et des États membres réunis au sein du SCAC. La Commission adressera également un rapport final concernant le programme, sur la base des rapports intérimaires et finals des États membres.

10. DÉPENSES ADMINISTRATIVES (PARTIE A DU BUDGET)

La mise à disposition des ressources administratives nécessaires est tributaire de la décision de la Commission concernant l'allocation des ressources, compte tenu en particulier des ressources supplémentaires sur le plan des effectifs et des ressources financières accordées par l'autorité budgétaire.

ISSN 0254-1491

COM(97) 175 final

DOCUMENTS

FR

09 10

N° de catalogue : CB-CO-97-174-FR-C

ISBN 92-78-19015-2

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg