

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane et la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscus) et abrogeant les décisions n° 1482/2007/CE et n° 624/2007/CE»

COM(2011) 706 final — 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Rapporteur: **M. Bryan CASSIDY**

Le Conseil, le 20 décembre 2011, et le Parlement européen, le 14 décembre 2011, ont décidé, conformément aux articles 33 et 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour la douane et la fiscalité dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Fiscus) et abrogeant les décisions n° 1482/2007/CE et n° 624/2007/CE"

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2012.

Lors de sa 478^e session plénière des 22 et 23 février 2012 (séance du 22 février 2012), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 231 voix pour, 3 voix contre et 11 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient, d'une manière générale, la proposition Fiscus. Il souhaiterait toutefois souligner les points suivants:

- Il convient de s'assurer que les administrations douanières et fiscales sont suffisamment équipées pour relever les défis auxquels elles seront confrontées au cours de la prochaine décennie.
- Les secteurs de la fiscalité et des douanes doivent disposer d'un système informatique moderne et efficace comprenant notamment des éléments tels que le code des douanes modernisé (CDM).
- Le Comité souhaiterait que l'impact sur les budgets de l'UE et des gouvernements des États membres fasse l'objet d'analyses plus approfondies.
- Par rapport aux activités actuelles, la synthèse du budget pour le programme Fiscus fait apparaître une augmentation du budget total de 9 % dans les deux domaines, fiscalité et douanes. Le budget prévu pour le secteur douanier est de 479 622 792 EUR et celui pour le secteur fiscal est de 23 692 892 EUR, à savoir une augmentation de 13 % pour la douane et une baisse d'1 % pour la fiscalité.

1.2 Le Comité est conscient des divergences d'opinion qui existent entre les États membres au sein des groupes de travail du Conseil. Il pense qu'il est important que la Commission puisse démontrer les économies substantielles que les États membres feront dans le budget Fiscus par rapport à ce qui est prévu pour les activités actuelles. Le Comité estime que la Commission pourrait difficilement obtenir l'approbation du Parlement pour augmenter des dépenses au titre du budget de

l'UE si elle ne lui transmet aucune information relative à des compensations au niveau du budget des États membres.

1.3 Le Comité rappelle le commentaire qu'il a formulé dans son avis sur le thème "Programme d'action pour la douane" ⁽¹⁾, dans lequel il réclamait une plus grande intégration des pratiques douanières dans le respect des objectifs de Lisbonne, tout en soulignant qu'il ne convenait pas, à cette fin, de procéder à une intégration des administrations douanières.

1.4 Une partie essentielle du nouveau programme vise à améliorer la formation et l'efficacité de la formation des fonctionnaires des États membres ⁽²⁾.

2. Introduction et contexte

2.1 Chaque année, les politiques douanières et fiscales de l'UE contribuent de manière significative à l'augmentation des recettes dans les budgets de l'UE et des États membres. En outre, ces politiques procurent des avantages considérables aux citoyens et aux entreprises de l'UE, que ce soit en interdisant l'importation de produits dangereux ou illégaux, en facilitant la fluidité des échanges, en renforçant le marché intérieur, ou en réduisant les coûts de mise en conformité et les formalités administratives des entreprises transfrontalières.

2.2 La proposition de règlement (COM(2011) 706 final) marque une étape décisive dans un processus qui a été lancé il y a plusieurs années afin de rationaliser et de coordonner les actions des États membres visant à protéger leurs intérêts financiers et ceux de l'Union: en 2010, les droits de douane et autres frais associés représentaient 12,3 % du budget de l'UE. Le

⁽¹⁾ JO C 324 du 30.12.2006, p. 78, paragraphe 1.3.

⁽²⁾ Le CESE a défendu ce point de vue au paragraphe 1.2 de son avis sur le thème "Améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013)", JO C 93 du 27.4.2007, p. 1.

prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, adopté par la Commission en juin 2011, propose notamment une **nouvelle génération de programmes Douane et Fiscalis**. Au fil des années, ces deux programmes ont évolué sur des voies séparées, mais parallèles, les dernières versions en date étant **Douane 2013** et **Fiscalis 2013**. Ils sont à présent réunis dans un **programme unique (Fiscus)**, une véritable innovation dans la stratégie de la Commission.

2.3 Fiscus n'est pas seulement le fruit d'une politique "tendant à simplifier la réglementation", selon les termes de la Commission, il reconnaît également l'importance capitale de la **"coopération entre les autorités douanières et fiscales et les autres parties concernées"**. Le principal aspect positif d'un tel programme réside dans **l'importance accordée au facteur humain**: la coopération douanière et fiscale est axée **"sur le renforcement des réseaux humains et le développement des compétences"** (3); le renforcement des capacités techniques et informatiques est bien entendu nécessaire, mais le facteur humain est d'une importance primordiale: un aspect que le CESE apprécie tout particulièrement.

2.4 Le projet Fiscus de la Commission est prévu pour couvrir une période de sept ans à partir du 1^{er} janvier 2014. **L'enveloppe financière** couvrant les coûts du programme pendant toute sa durée (2014-2020) est fixée à 777 600 000 EUR en prix courants; ce montant est considérable et sa cohérence avec les objectifs difficile à estimer. Le programme soutient financièrement **neuf types d'actions conjointes communes**, sous la forme de subventions, de marchés publics ou de remboursements des frais engagés par des experts externes.

2.5 La plupart des dépenses concernent la formation des fonctionnaires et des initiatives communes dans le domaine de l'informatique, mais cette enveloppe peut également couvrir **"des dépenses relatives aux activités préparatoires, de suivi, de contrôle, de vérification et d'évaluation"** (4); le CESE comprend que la supervision de la mise en œuvre des **actions conjointes communes** mérite une attention particulière; cependant, par souci d'uniformité, il espère que la mise en œuvre des **actions nationales** bénéficiera de la même attention.

2.6 Les **objectifs spécifiques** du programme d'action sont ceux des programmes antérieurs et actuels; le CESE a déjà formulé des commentaires à ce sujet, qu'il n'y aurait pas lieu de réitérer s'il ne s'agissait pas d'un thème maintes fois soulevé, mais resté apparemment sans réponse jusqu'à présent: **un échange régulier d'informations entre les autorités douanières et fiscales** afin de découvrir des fraudes de nature fiscale ou autre (5).

2.7 Le premier volet, qui concerne les réseaux humains, devrait porter sur **l'échange de bonnes pratiques et de connaissances opérationnelles**. Ce thème n'est pas nouveau. Il en a déjà été question (exactement selon la même formula-

tion) dans la plupart, voire la totalité, des programmes précédents. Les actions antérieures n'ont pas toujours été fructueuses, pour de nombreuses raisons, notamment les difficultés linguistiques et les expériences ou le parcours différents des participants. Le renouvellement des efforts en faveur de la coopération entre les différentes administrations, tel que prévu par Fiscus, devrait favoriser le partage d'expériences et l'émergence de professionnels de haut niveau: un objectif que l'UE devrait soutenir.

2.8 Selon les termes utilisés par la Commission, le deuxième volet **"donne au programme les moyens de financer des infrastructures et systèmes informatiques de pointe qui permettront aux administrations douanières et fiscales de l'Union d'évoluer pour devenir d'authentiques administrations en ligne"** (6). Ce thème a également été soulevé, dans une formulation plus ou moins identique, dans les programmes précédents. Les résultats ont été peu satisfaisants, en raison des différents niveaux des technologies informatiques entre les États membres, mais aussi (malheureusement dans de nombreux cas) en raison du manque de volonté d'un nombre plus ou moins élevé d'États membres de modifier leurs méthodes ou équipement.

2.9 Le manque de coopération dont font preuve les États membres constitue le principal obstacle au processus de création d'un **réseau fiscal européen** solide: bien qu'il ne se limite pas aux technologies informatiques, c'est dans ce domaine qu'il est le plus évident. Le CESE a critiqué ce comportement dans de nombreux avis relatifs aux initiatives fiscales de l'UE (7); il espère que la crise actuelle aura démontré qu'aucun pays ne peut s'isoler d'événements qui ont une incidence mondiale et que la coopération est l'unique réponse possible.

2.10 En 2011, un contractant a analysé, après avoir consulté des représentants commerciaux, les résultats à mi-parcours des deux programmes distincts, Fiscalis 2013 et Douane 2013. Un autre contractant a réalisé une étude sur le cadre possible du futur programme Fiscus. Les résultats à mi-parcours n'ont pas révélé d'obstacle notable et n'ont suggéré aucune mesure spéciale en vue de corriger des effets indésirables.

2.11 Fiscus fusionne en un seul programme les deux programmes, actuellement distincts, pour la fiscalité et les douanes, et remplit ainsi les objectifs de simplification et de réduction des coûts de la Commission sans compromettre les activités dans ces domaines individuels.

2.12 Le nouveau règlement remplace la décision n° 1482/2007/CE, qui établissait un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux sur le marché intérieur (Fiscalis 2013). La décision n° 624/2007/CE établissait un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013). Ces deux décisions seront dès lors abrogées.

(3) COM(2011) 706 final, p. 2, point 1, 3^e paragraphe.

(4) COM(2011) 706 final, p. 22 - Article 10, paragraphe 2.

(5) Avis du CESE sur le thème "TVA: Lutte contre la fraude", JO C 347 du 18.12.2010, p. 73, et sur le thème "Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal", JO C 255 du 22.09.2010, p. 61.

(6) COM(2011) 706 final, p. 3, point 1, 3^e paragraphe.

(7) Avis du CESE "TVA: Lutte contre la fraude", JO C 347 du 18.12.2010, p. 73; "Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal", JO C 255 du 22.9.2010, p. 61; "Fraude fiscale liée aux importations", JO C 277 du 17.11.2009, p. 112; "Assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales", JO C 317 du 23.12.2009, p. 120; et "Coopération administrative dans le domaine fiscal", JO C 317 du 23.12.2009, p. 120.

2.13 La Commission a mené de larges consultations sur le **volet Douane** et sur le **volet Fiscalis**. Ces consultations ont généré une liste de problèmes, qui sont répertoriés dans la partie I (Douane) et la partie II (Fiscalis) du Document de travail des services de la Commission – Résumé de l'analyse d'impact ⁽⁸⁾.

2.14 En vue du lancement du nouveau programme, la Commission a réalisé une analyse d'impact, qui a révélé que de nombreux doutes subsistaient quant aux systèmes informatiques européens et à l'échange d'informations dans le cadre de l'évolution future des politiques. L'avis du CESE sur le thème "Programme d'action pour la douane" ⁽⁹⁾ en cite quelques-uns. Les améliorations nécessaires au fonctionnement du programme Fiscalis ont fait l'objet d'une description détaillée dans l'avis du CESE sur le thème "Améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013)" ⁽¹⁰⁾.

2.15 Le CESE adhère sur le fond aux mesures proposées par la Commission; toutefois, il tient à souligner que la coopération entre diverses agences, tant à l'échelle nationale qu'europpéenne, constitue une sorte de leitmotiv dans de nombreuses questions qui touchent l'UE. Le progrès dans ce domaine est généralement lent et difficile pour de nombreuses raisons, la principale étant le manque d'enthousiasme des autorités nationales.

2.16 Le CESE approuve la proposition de la Commission visant à améliorer la coopération entre les autorités fiscales et douanières. Cependant, il conviendrait que cette proposition marque le début d'une action que le CESE a suggérée à plusieurs reprises ⁽¹¹⁾, à savoir une coopération organisée entre toutes les agences, nationales ou européennes, qui participent à la lutte contre la fraude ou la criminalité financières: blanchiment d'argent, crime organisé, terrorisme, contrebande, etc.

Bruxelles, le 22 février 2012.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Document de travail des services de la Commission – Résumé de l'analyse d'impact, SEC(2011) 1318 final.

⁽⁹⁾ JO C 324 du 30.12.2006, p. 78.

⁽¹⁰⁾ JO C 93 du 27.4.2007, p. 1.

⁽¹¹⁾ Avis du CESE "TVA: Lutte contre la fraude", JO C 347 du 18.12.2010, p. 73; "Encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal", JO C 255 du 22.9.2010, p. 61; "Fraude fiscale liée aux importations", JO C 277 du 17.11.2009, p. 112; "Assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales", JO C 317 du 23.12.2009, p. 120; et "Coopération administrative dans le domaine fiscal", JO C 317 du 23.12.2009, p. 120.