



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2011
SEC(2011) 1318 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**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}
{SEC(2011) 1317 final}

PARTIE I: VOLET DOUANE

1. DEFINITION DES PROBLEMES

L'économie mondiale est caractérisée par le changement, ce qui ne va pas sans créer de nouveaux problèmes pour les autorités douanières. L'union douanière et les instruments qui la soutiennent doivent s'adapter à ces changements.

Problème 1: pression sur les autorités douanières, qui doivent traiter un volume croissant d'échanges, et difficulté d'appliquer des mesures permettant de concilier facilitation et contrôle

Le commerce international a retrouvé ses niveaux d'avant la récession dans le milieu de l'année 2010, et il devrait continuer à croître. Cette croissance se traduit par une **nette augmentation du nombre d'envois et de déclarations en douane**.

En raison de la mondialisation, l'Union européenne dépend du reste du monde pour une partie sans cesse plus importante de ses intrants. De nouveaux modèles d'activité, comme le commerce électronique et l'activité économique en ligne, modifient la nature des échanges et accroissent la complexité de l'activité économique. Ces évolutions requièrent des **mesures de contrôle douanier** appropriées.

Problème 2: lacunes dans les connaissances, les compétences, les ressources ainsi que l'expérience et les meilleures pratiques de travail

Les autorités douanières se trouvent en première ligne pour la **protection de la vie, de la santé et de l'environnement**. Le nombre et l'importance des mesures dans ce domaine ont augmenté, exigeant des autorités douanières l'accomplissement de tâches spécialisées supplémentaires.

La demande du public en matière de sécurité s'est également renforcée. Les politiques spécifiques concernant la sécurité intérieure exigent des autorités douanières la mise en œuvre d'un **programme considérable en matière de sûreté et de sécurité**. Les douanes sont confrontées à la complexité que représente la collaboration avec de nombreux autres organismes et autorités, et à la pression liée à l'acquisition et à l'utilisation d'équipements techniques spécialisés.

Actuellement, dans les deux domaines susmentionnés, les autorités douanières ne disposent souvent pas des compétences, des ressources et de l'expérience nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches de manière efficace.

Problème 3: application incohérente et inefficace des politiques de l'Union européenne dans le contexte de la sécurité et de la sûreté

Compte tenu de la modernisation en cours, les autorités douanières sont responsables de la mise en œuvre de dispositions législatives de l'UE dans le domaine de la **sûreté et de la sécurité qui ne sont pas toujours directement compatibles** avec les processus et procédures existants, ce qui rend difficile cette mise en œuvre et se traduit par des pratiques incohérentes et inefficaces.

Problème 4: manque d'uniformité dans la mise en œuvre de la législation de l'Union par les autorités douanières des vingt-sept États membres

La mise en œuvre uniforme de la législation et des méthodes de travail douanières s'est révélée difficile. L'existence de 27 procédures et processus distincts est souvent inefficace et fausse la concurrence. Cette situation **compromet les intérêts financiers** de l'Union et fait obstacle à la **protection de la société**. Par l'adoption d'un code des douanes modernisé¹ et d'une décision concernant la mise en œuvre de l'informatisation de la douane² en 2008 l'UE a cherché à apporter une réponse législative à ces problèmes.

Problème 5: difficultés dans la mise en œuvre uniforme de systèmes informatiques interconnectés

Bien que les administrations des États membres aient accès à un réseau sécurisé à l'échelle européenne (CCN/CSI³) à l'appui des principaux systèmes de «douane électronique», l'union douanière est confrontée à des problèmes **d'interopérabilité et de complexité excessive**. Les entreprises doivent se connecter à de multiples systèmes dans les États membres où ont lieu les activités douanières, ce qui augmente la charge administrative et les coûts de conformité. **L'échange d'informations avec les pays tiers** exige également le développement de solutions informatiques sûres et cohérentes, à l'échelle de l'Union.

Problème 6: charge accrue et de moins en moins supportable pesant sur certaines autorités douanières de l'Union pour la mise en œuvre de politiques dans l'intérêt de l'Union

Les États membres sont confrontés à différents niveaux de charge en ce qui concerne les activités de contrôle liées à la sécurité et à la sûreté. Ce déséquilibre est particulièrement marqué pour les investissements dans le renforcement **des infrastructures et la technologie**.

2. OBJECTIFS

Objectif général: soutenir les douanes de l'Union européenne en renforçant la coopération entre les pays participants, leurs administrations douanières, leurs fonctionnaires et d'autres parties prenantes concernées.

Les objectifs spécifiques seront les suivants:

1. soutenir les douanes de l'UE dans leur rôle de facilitation du commerce légitime, en automatisant et en accélérant les processus douaniers (objectif lié aux problèmes 1, 3, 4 et 5);
2. soutenir les douanes de l'UE dans le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes et de la protection de la sécurité et de la sûreté des citoyens, ainsi que de l'environnement (objectif lié aux problèmes 2, 3, 4, 5 et 6);
3. soutenir les douanes de l'UE dans la protection des intérêts financiers et économiques de l'Union et des États membres (objectif lié aux problèmes 4, 5 et 6);

¹ Règlement (CE) n° 450/2008 du 23 avril 2008, JO L 145 du 4.6.2008.

² Décision n° 70/2008/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce.

³ CCN/CSI = Réseau commun de communications/interface commune des systèmes.

4. soutenir la préparation, la mise en œuvre et l'application de la législation et des initiatives de l'Union européenne visant à renforcer les douanes de l'UE en termes d'efficacité, d'efficacité et d'uniformité (objectif lié aux problèmes 1, 2, 3, 4, 5 et 6)

Les objectifs opérationnels seront les suivants:

1. recenser, développer et mettre en application les meilleures pratiques de travail dans tous les domaines des procédures douanières;
2. favoriser un environnement douanier électronique paneuropéen;
3. partager les informations et les compétences afin de soutenir l'organisation des contrôles douaniers;
4. renforcer la coopération douanière au sein de l'UE et dans les relations avec les pays tiers, ainsi que la coopération entre les douanes et d'autres autorités publiques et tierces parties;
5. mettre en place des activités/équipes communes chargées d'exécuter ensemble des tâches opérationnelles spécifiques;
6. soutenir le processus de modernisation de l'union douanière de l'UE de manière harmonisée;
7. favoriser et surveiller la bonne interprétation et l'application harmonisée de la législation et des politiques de l'Union;
8. renforcer les qualifications et les compétences;
9. assurer la répartition adéquate des infrastructures au regard des responsabilités en matière de surveillance et de contrôle.

2.1. Nécessité de l'intervention de l'UE

L'union douanière relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, les États membres reconnaissent de fait que les actions dans le domaine des douanes seront mieux mises en œuvre au niveau de l'UE. Le cadre juridique de l'UE en soi ne garantit pas suffisamment le bon fonctionnement de l'union douanière. **Les mesures de soutien prévues par le programme Douane** permettent de garantir que la **législation douanière de l'UE** soit appliquée de manière **harmonisée et convergente**. De plus, de nombreuses activités dans le domaine des douanes sont de **nature transfrontalière**. Par conséquent, elles ne peuvent pas être réalisées de manière efficace et efficace par l'action individuelle des États membres.

La solidarité et le partage des responsabilités sont les principes de base qui sous-tendent le financement de l'union douanière. L'intervention de l'UE est nécessaire pour préserver l'intérêt général de l'UE là où la «demande» de cette dernière (par exemple en matière de sécurité) ne peut être suffisamment couverte par l'«offre» des différents États membres. L'action de l'UE se traduit par un financement commun du **renforcement des capacités techniques**.

2.2. Valeur ajoutée de l'UE

Tirant parti des réussites du programme Douane 2013, le programme Douane 2020 présente une valeur ajoutée de l'UE principalement liée à la fourniture de résultats concrets ayant une incidence à l'échelle européenne qui n'auraient pas pu être atteints de façon aussi efficace et efficiente par l'action individuelle des États membres. Le programme:

- (a) **renforcera l'efficacité** du travail opérationnel des administrations douanières des États membres et permettra de réaliser des économies d'échelle;
- (b) permettra le **fonctionnement efficace et uniforme de l'union douanière de l'UE** grâce à des réseaux, à des synergies en matière de meilleures pratiques, à la mise en commun des ressources et à des plateformes destinées à renforcer la collaboration et la confiance entre les administrations.

L'Union européenne est donc mieux placée pour agir en faveur du renforcement de la politique de l'union douanière.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

Cinq options ont été examinées dans l'analyse d'impact.

3.1. Option 1: scénario de base – «statu quo»

Le scénario de base consiste à poursuivre le programme Douane 2013 sans en modifier le financement, les objectifs ou les instruments disponibles. Dans ce scénario, le programme soutiendra les mêmes activités et outils que par le passé.

3.2. Option 2: soutien accru aux obligations juridiques de l'UE comme le code des douanes modernisé (CDM)

Cette option se fonde sur le scénario de base et répond aux nouveaux besoins découlant de l'évolution de l'environnement douanier de l'UE. Elle met plus particulièrement l'accent sur la réalisation des objectifs opérationnels 2, 4, 5, 6 et 8.

Elle suppose le maintien des systèmes européens d'information existants et le déploiement de nouveaux systèmes définis dans la législation douanière de l'UE, par l'introduction progressive d'un modèle **de développement informatique davantage partagé** et la modernisation de la gouvernance, de l'architecture et de la technologie.

Cette option prévoit l'ajout d'**instruments d'action innovants** afin de mieux répondre aux objectifs. Une **coopération plus rationalisée** est envisagée au sein de l'Union et avec les acteurs internationaux grâce au renforcement de la formation commune et à la mise en place d'équipes d'experts de l'UE. L'option soutient des **activités conjointes** entre les douanes et d'autres autorités, afin de renforcer la **gestion commune des risques** dans les domaines non fiscaux.

Par rapport à l'option 1, l'option 2 aura des **incidences plus importantes** en ce qui concerne la réalisation de tous les objectifs indiqués, puisqu'elle prévoit le **renforcement de la coopération (informatique et humaine)**.

3.3. Option 3: option 2 avec un soutien financier pour le renforcement des capacités techniques

Par rapport à l'option 2, cette option prévoit en plus un **régime de soutien financier** permettant aux États membres de demander une aide en vue de l'acquisition de tout type de matériel à l'appui des activités de contrôle, pour répondre à la demande d'accélération et de rationalisation des contrôles dans un contexte caractérisé par l'évolution des technologies. L'option suppose une augmentation considérable du budget par rapport à l'option 2.

3.4. Option 4: option 2 avec un environnement informatique partagé optimisé

Cette option propose un **développement et un fonctionnement partagés à plus grande échelle** des systèmes informatiques transeuropéens. Il s'agit de soutenir les autorités publiques dans le développement et le déploiement des systèmes nécessaires à un environnement douanier électronique paneuropéen et d'aider les entreprises à se connecter à ces systèmes.

Par rapport à l'option 2, l'option 4 permet aux douanes d'étendre la capacité de partager les évolutions communes dans tous leurs domaines d'activité. Cette option permettrait de résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre de systèmes informatiques interconnectés pour accélérer les procédures douanières de manière plus adéquate.

3.5. Option 5: arrêt du programme

Cette option consiste à arrêter le programme Douane, c'est-à-dire à ne pas apporter de financement pour l'exploitation des systèmes informatiques transeuropéens existants ou nouveaux, ni pour les activités de formation et autres actions conjointes.

4. ANALYSE D'IMPACT

Le scénario de base constitue la situation de référence pour l'analyse d'impact. L'effet principal des différentes options concerne le fonctionnement des autorités publiques, mais des effets secondaires sur les entreprises et les consommateurs sont également mis en évidence.

4.1. Option 1: scénario de base – «statu quo»

Dans ce scénario, la capacité de l'union douanière à faire face aux nouveaux problèmes et aux nouvelles exigences de mise en œuvre concernant la future législation de l'UE est limitée, ce qui se traduit par de graves lacunes.

À défaut d'un recentrage des objectifs, d'une série supplémentaire de nouveaux outils et d'un financement accru, le programme Douane ne sera plus en mesure d'apporter une réponse adéquate aux problèmes qui se profilent à l'horizon.

Dans le scénario de base, il est probable que le nouveau cadre d'action, en constante évolution, et les faiblesses actuelles dans l'interprétation de la législation de l'Union européenne et sa mise en œuvre, de même que la question de la non-harmonisation des procédures, ne soient toujours pas pris en compte comme il se doit.

Le scénario de base **ne** permet **PAS** une approche efficace dans le domaine informatique, ni le renforcement de la coopération douanière et de la mise en commun des ressources, des

compétences et des connaissances spécialisées pour soutenir les États membres dans leurs tâches opérationnelles.

Les problèmes auxquels sont confrontées les douanes sont susceptibles de **s'aggraver** si l'on opte pour la poursuite du programme à conditions inchangées, ce qui aurait une incidence sur le budget de l'UE (effets économiques) et affecterait gravement la sécurité et la sûreté de l'Union européenne, de ses citoyens et de l'environnement.

4.2. Option 2: soutien accru aux obligations juridiques de l'UE comme le code des douanes modernisé (CDM)

Cette option permettra de soutenir les autorités douanières des États membres dans la **protection des intérêts financiers et économiques de l'UE et des États membres**, grâce à un renforcement de la coopération douanière. La perception effective des droits de douane a une influence directe sur le budget de l'Union et les budgets nationaux. Indirectement, elle influe également sur la répartition des revenus ainsi que sur la production de biens publics.

Les économies d'échelle résultant de l'approche renforcée **en matière de partage du développement** des systèmes informatiques permettront de réduire les coûts pour les pouvoirs publics des États membres. Cette approche aura également une incidence en matière **d'harmonisation de l'interface pour les opérateurs économiques**. Le commerce légitime sera facilité grâce à l'accélération des procédures douanières automatisées et des mesures de contrôle. La réduction de la charge administrative qui en découlera aura des retombées sur les coûts supportés par les opérateurs économiques et les consommateurs. Le **renforcement de la coopération** contribuera à une meilleure protection des intérêts financiers⁴.

Le **renforcement de la coopération** entre les administrations douanières et d'autres autorités permettra de soutenir la mise en œuvre effective, **efficace et uniforme de la législation**, par exemple dans le domaine de la sécurité des produits importés dans l'UE ou en matière de DPI. Une coopération plus rationnelle contribuera à éviter les lacunes dans la protection de la chaîne d'approvisionnement. La définition de **domaines de contrôle prioritaires communs** contribuera à la bonne gestion de la frontière de l'UE, favorisant la **protection des citoyens et de l'environnement contre les risques du commerce international**.

Les autorités douanières **gagneraient en efficacité** dans la mise en œuvre de l'action douanière et de la coopération de l'UE dans les domaines de la criminalité **environnementale**, des mouvements illégaux de déchets et produits chimiques ou de la législation relative à la santé des animaux et des végétaux.

4.3. Option 3: option 2 avec un soutien financier pour le renforcement des capacités techniques

Le renforcement des capacités techniques des États membres permettra d'améliorer les contrôles non fiscaux et donc d'assurer une **meilleure protection des citoyens de l'Union européenne en termes de sécurité des produits et de santé**. Cette option **renforcera davantage la protection des intérêts financiers et économiques** de l'UE et des États membres, tout en **réduisant les distorsions de concurrence pour les entreprises** grâce à un contrôle plus rapide et plus rationnel des marchandises dans l'ensemble de l'UE.

⁴ Rapport thématique de la direction générale du budget sur la stratégie de contrôle douanier dans les États membres pour le contrôle des ressources propres traditionnelles.

Les **effets distributifs** en ce qui concerne le soutien à l'acquisition de matériel de contrôle sont justifiés car les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE doivent supporter des investissements plus élevés que les autres.

4.4. Option 4: option 2 avec un environnement informatique partagé optimisé

Cette option entraînera les **économies d'échelle** les plus importantes étant donné que les ressources informatiques seront utilisées d'une manière parfaitement intégrée. Pour les États membres faisant usage des systèmes communs, la réduction de l'effort sera de l'ordre de 60 % à 80 % pour les mises à jour du système et de 30 % pour le système d'appui. Les États membres qui choisissent de ne pas recourir aux systèmes communs n'enregistreront aucune réduction de l'effort pour les mises à jour du système, mais bénéficieront d'une réduction de l'effort de 30 % pour le système d'appui⁵.

L'introduction des technologies innovantes permettra de **réduire les coûts pour les entreprises**. Le fait que plusieurs États membres travaillent avec les mêmes applications informatiques conduira à une **plus grande harmonisation des procédures douanières** et procurera des avantages immédiats pour les opérateurs économiques.

Dans le cadre de cette option, le nouvel environnement informatique se traduira par **un service complet aux autorités douanières et aux entreprises**.

4.5. Option 5: arrêt du programme

Cette option aura une **incidence négative** sur les administrations douanières dans l'accomplissement de leurs tâches liées à la **mise en œuvre de la législation de l'Union européenne dans le domaine des douanes**.

Elle **amoindra la capacité de prévention et de détection de la fraude**, qui continuera à se détériorer au fil du temps. L'UE et les États membres enregistreront une perte dans la collecte des taxes et droits de douane de l'UE.

Il est probable que les divergences dans l'interprétation de la législation douanière s'aggravent en l'absence de partage des meilleures pratiques, de lignes directrices ou de formations communes et d'échange d'informations numérisées. Cette situation se traduira par une **différence de traitement des opérateurs** et une **insuffisance de la lutte contre le commerce illicite**, avec des répercussions négatives sur la compétitivité, la croissance et l'emploi.

Les consommateurs et les citoyens au sein de l'Union européenne seront **moins protégés contre les risques liés à la sécurité et à la sûreté**. Le niveau des contrôles sera variable; Les opérateurs économiques auront davantage de possibilités de pratiquer le «tourisme douanier» en sélectionnant les points d'entrée dans l'UE ou les points de sortie de l'UE les plus intéressants. La capacité de lutte contre les activités criminelles se sera entravée.

5. COMPARAISON DES OPTIONS

⁵

MCC and eCustoms Master IT Plan Iteration 1 Global Estimation Study Document, p. 53.

L'option privilégiée est l'option 2; elle s'inscrit en outre dans l'enveloppe prévue pour le prochain cadre financier pluriannuel⁶.

Critères	Efficacité dans la réalisation des objectifs et incidences									Efficience	
	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3	Objectif 4	Objectif 5	Objectif 6	Objectif 7	Objectif 8	Objectif 9	Orientation sur les résultats	Gains d'efficience/solidarité
Option 1 Scénario de base	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Option 2 soutien accru aux obligations juridiques de l'UE comme le CDM	+	++ (innovation = nouveaux systèmes informatiques + développement partagé)	+	++	+++ (innovation = équipes d'experts de l'UE)	+	+	+++ (innovation = renforcement de la formation)	0	+++	++
Option 3 option 2 avec un renforcement des capacités techniques	+	++ (comme dans l'option 2)	+	++	+++ (comme dans l'option 2)	+	+	+++ (comme dans l'option 2)	+++ (nouveau)	+++	+++
Option 4 option 2 avec un environnement informatique partagé optimisé	+	+++ (comme dans l'option 2 + partage à grande échelle)	+	++	+++ (comme dans l'option 2)	+	+	+++ (comme dans l'option 2)	0	+++	+++
Option 5 pas de programme	---	---	---	---	---	---	---	---	0	S.O.	FAIBLE

⁶ COM(2011)500 du 29 juin 2011, «Un budget pour la stratégie Europe 2020».

PARTIE II: VOLET FISCALITÉ

1. DEFINITION DES PROBLEMES

Les autorités fiscales nationales sont de plus en plus «victimes» de la réussite du processus d'intégration européenne: les élargissements successifs, la mise en place du marché unique et la création de la monnaie unique européenne ont nettement réduit les risques qui pesaient jusqu'alors sur les transactions économiques transfrontalières et les coûts de ces transactions. Les **divergences dans les régimes fiscaux** ont ainsi vu **leur importance s'accroître en termes relatifs**.

Parallèlement à la **croissance exponentielle du nombre de transactions transfrontalières**, les élargissements successifs de l'UE et les **règles fiscales nationales de plus en plus complexes dans les 27 juridictions** rendent plus difficile le traitement efficace et efficient des transactions qui donnent lieu à l'application de la législation fiscale. (**Problème 1**: divergences dans l'application et la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE)

La lutte contre la fraude transfrontalière demeure l'un des principaux domaines de préoccupation, malgré les succès récents. Il est généralement admis que la fraude augmenterait rapidement si aucune action coordonnée n'était entreprise par les autorités fiscales. (**Problème 2**: réponse inappropriée à la fraude et l'évasion fiscales)

Les contrôles aux frontières intérieures ne permettent plus de recueillir des informations sur les biens imposables au sein du territoire de l'UE. Ainsi, pour l'échange d'informations, les autorités fiscales nationales s'appuient sur un réseau d'information sécurisé à l'échelle de l'Union, qui devrait continuer à croître en raison de l'intensification des flux commerciaux et des modifications de la législation, non seulement au sein du marché intérieur, mais aussi avec les pays tiers. (**Problème 3**: pression sur les administrations fiscales nationales, qui doivent échanger un volume croissant de données et d'informations d'une façon sûre et rapide)

Un système fiscal efficace devrait assurer des recettes durables, tout en veillant à ne pas porter atteinte à la croissance et à l'emploi. À l'heure actuelle, le nombre trop élevé d'entraves fiscales complique les activités transfrontalières, tandis que les citoyens sont confrontés à des difficultés pour obtenir des informations ou demander des allègements fiscaux auprès des administrations fiscales étrangères⁷. (**Problème 4**: lourde charge administrative pour les contribuables et les administrations fiscales)

Les progrès techniques ont modifié de façon spectaculaire les technologies sous-tendant les transactions transfrontalières. Toutefois, ces progrès sont généralement beaucoup plus lents dans les administrations publiques que dans le secteur privé. Cet environnement fiscal en évolution accroît le besoin de **services d'administration en ligne efficaces et efficients**. (**Problème 5**: progrès techniques plus lents dans le secteur public)

2. OBJECTIFS

Compte tenu des problèmes mis en évidence pour la décennie à venir, les objectifs existants du programme Fiscalis 2013 restent valables, mais doivent être recentrés sur la lutte contre la

⁷ Communication intitulée «Lever les obstacles fiscaux transfrontaliers pour les citoyens de l'Union européenne», COM(2010) 769.

fraude et l'adaptation à l'évolution de l'environnement fiscal. En outre, deux objectifs doivent être ajoutés au nouveau programme: la réduction de la charge administrative qui pèse sur les administrations fiscales et les contribuables (particuliers et entreprises) et le renforcement de la coopération avec les pays tiers et les autres parties.

L'objectif général du programme consiste à améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur par le renforcement de la coopération et de l'aide à la politique fiscale de l'UE entre les pays participants, leurs administrations fiscales et les parties intéressées.

Les objectifs spécifiques (OS) seront les suivants:

- (1) favoriser une application et une mise en œuvre cohérentes de la législation fiscale de l'UE;
- (2) fournir un cadre pour la coopération destinée à améliorer la coordination et la cohérence de l'application et de la mise en œuvre de la politique fiscale de l'UE;
- (3) renforcer l'efficacité et l'efficience de l'échange d'informations et de la coopération administrative;
- (4) contribuer à la réduction de la charge administrative pesant sur les administrations fiscales et les contribuables;
- (5) renforcer la coopération avec les pays tiers et les autres parties;
- (6) renforcer la capacité administrative des administrations fiscales et accroître leur efficacité.

Nécessité de l'intervention de l'UE

Les politiques fiscales restent pour l'essentiel l'apanage des États membres. Le programme proposé ne saurait cependant être considéré comme une mesure de politique fiscale relevant des compétences nationales. Il vise à améliorer la coopération entre les administrations fiscales et à fournir des outils pour l'amélioration de la coopération et la réalisation des objectifs. La mesure proposée constitue donc une mesure claire de soutien au marché intérieur, conformément à l'article 114 du TFUE, permettant d'améliorer le fonctionnement des différents systèmes fiscaux au sein du marché intérieur.

Une action au niveau de l'UE plutôt qu'au niveau national est nécessaire pour les raisons suivantes:

- il ne suffit pas d'adopter des dispositions législatives au niveau européen en considérant comme un fait acquis que leur mise en œuvre se déroulera harmonieusement et que, dans le cas contraire, la procédure d'infraction sera suffisante. Pour mettre en œuvre efficacement la législation fiscale de l'UE et la législation fiscale nationale, il est nécessaire d'instaurer une coopération et une coordination au niveau européen. Grâce aux différents programmes Fiscalis, la Commission et les États membres ont créé une forte relation de confiance pour assurer la direction et le pilotage de ce processus;

- les défis recensés ne sauraient être relevés sans que la Commission n'endosse un rôle de pilotage et sans que les États membres ne soient encouragés à dépasser les frontières de leur territoire administratif.

2.1. Valeur ajoutée de l'UE

D'un point de vue économique, une action au niveau de l'UE est beaucoup plus efficace. L'interconnexion des administrations douanières et fiscales nationales, qui comptent environ 5 000 points de connexion, permet aux administrations nationales de ne devoir se connecter qu'une seule fois, et non 26, pour échanger des informations entre elles.

Les activités qui permettent à des agents du fisc de se réunir en vue d'échanger les meilleures pratiques et d'apprendre les uns des autres constituent une autre pierre angulaire du programme. Du point de vue de l'efficacité, il est préférable que la Commission joue, dans le cadre du programme, le rôle **d'intermédiaire** entre les pays participants afin d'assurer des synergies entre les activités, permettant ainsi aux États membres de ne pas devoir mettre au point leur propre ensemble d'outils et de méthodes de travail et garantissant une mise en œuvre systématique à l'échelle de l'UE.

Les parties prenantes du programme ont confirmé qu'en l'absence du cadre de coopération offert par ce dernier, la plupart des activités qui ont été nécessaires à la réalisation de progrès en matière de coopération fiscale n'auraient pas eu lieu, ou n'auraient eu que plus tard et/ou à un coût plus élevé et avec de moins bons résultats⁸.

3. DESCRIPTION DES OPTIONS STRATEGIQUES

Compte tenu du cadre d'action général et des problèmes auxquels la politique fiscale sera confrontée au cours de la prochaine décennie, un certain nombre d'options ont été examinées.

3.1. Option 1 – scénario de base – «statu quo»

Le scénario de base de cette analyse d'impact est la poursuite du programme Fiscalis 2013 sans aucune modification au niveau du financement, des objectifs ou des instruments. Dans cette option, le programme Fiscalis ne serait pas adapté à l'évolution de l'environnement économique et technologique et ne serait pas recentré sur la lutte contre la fraude, la réduction de la charge administrative pour les entreprises et les administrations fiscales et le renforcement de la coopération avec les pays tiers et les autres parties.

À budget constant, cette option ne fera qu'assurer la continuité de l'exploitation des systèmes informatiques qui seront disponibles d'ici à 2013. Dans le cadre de cette option, il faudra établir des priorités entre les questions qui doivent être traitées. Dans le scénario de base, les propositions d'amélioration formulées dans l'évaluation à mi-parcours ne seront pas mises en œuvre⁹.

⁸ RAMBOLL, évaluation Fiscalis 2013 à mi-parcours, points 396 à 424.

⁹ RAMBOLL, évaluation Fiscalis 2013 à mi-parcours, points 268 à 328.

3.2. Option 2 – amélioration du scénario de base

Cette option consiste à poursuivre le scénario de base, tout en adaptant les objectifs spécifiques pour permettre au programme de prendre en compte tous les défis mis en évidence dans la partie consacrée la définition des problèmes.

La hausse du budget dans cette option ne sera que marginale, ce qui signifie qu'il conviendra d'établir des priorités entre les questions à aborder et que les administrations fiscales ne seront soutenues que dans le cadre d'action existant. Cette option ne prévoit aucune nouvelle initiative, sauf pour celles dont l'incidence budgétaire est marginale. En d'autres termes, le programme pourrait limiter son soutien à un très petit nombre d'actions conjointes. Cette option mettra en œuvre les propositions d'amélioration formulées¹⁰ par les parties prenantes en raison de leur faible incidence budgétaire.

3.3. Option 3 – amélioration en vue de nouvelles politiques

Avec l'option 3, la politique fiscale disposera d'un cadre solide pour relever les défis de la prochaine décennie. Par rapport à l'option 2, cette option permettra d'étendre la coopération à de nouveaux domaines découlant de l'évolution de la politique. Son budget sera nettement plus élevé que celui du programme actuel. Cette option permettra de garantir à la fois la continuité des systèmes informatiques existants et la mise en service de tout système informatique requis par les nouvelles initiatives législatives.

3.4. Option 4 – arrêt du programme

Cette option prévoit l'arrêt du programme Fiscalis. Aucun successeur ne sera lancé en 2014, et il n'y aura pas de financement pour soutenir les systèmes informatiques transeuropéens existants et mettre en place des actions ou activités de formation conjointes pour favoriser le fonctionnement des systèmes fiscaux dans l'UE.

4. ANALYSE D'IMPACT

Les critères d'évaluation utilisés ont été les suivants: efficacité, efficience et cohérence avec d'autres initiatives de l'UE, auxquelles s'ajoute l'acceptabilité de chaque option pour les États membres, étant donné que les différentes options ont une incidence directe sur les autorités fiscales dans les pays participants. Les incidences indirectes sont également recensées.

Compte tenu de la nature des options, aucune **incidence environnementale** directe n'est attendue. Les incidences indirectes sur l'environnement concernent la réduction de la consommation d'énergie et de l'information sur support papier. L'incidence sur les **PME** a trait à la création d'une situation permettant la réduction de la charge administrative pour les entreprises et, dès lors, est également de nature indirecte et influencée par d'autres facteurs.

L'**incidence sociale** est elle aussi de type indirect, étant donné que le programme créé un cadre pour soutenir les administrations fiscales en vue d'améliorer la perception de l'impôt, ce qui se traduit, de manière indirecte, par une meilleure répartition des revenus. Toutefois, à cet égard également, le programme n'est que l'un des facteurs permettant d'obtenir cet effet.

¹⁰ Ibid., points 268 à 328.

4.1. Option 1: scénario de base

Cette option **ne permettra pas de résoudre tous les problèmes auxquels les administrations fiscales sont confrontées**, pas plus qu'elle ne fournira les moyens d'améliorer la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les administrations fiscales par rapport à aujourd'hui.

Le scénario de base ne changera rien aux faiblesses concernant les différences entre les États membres en matière d'utilisation des systèmes fiscaux informatiques, les coûts plus élevés de la collecte de l'impôt ou la charge administrative plus importante sur les contribuables¹¹.

En raison de l'absence d'augmentation du budget, le scénario de base ne permet de soutenir les administrations fiscales que dans le cadre d'action actuel. Avec cette option, il conviendra d'opérer des choix entre les priorités et aucune nouvelle initiative ne sera possible.

L'option consiste simplement à assurer la continuité de l'exploitation des systèmes informatiques qui seront disponibles d'ici à 2013 et elle ne permettra pas de réduire les différences dans l'utilisation des systèmes fiscaux informatiques, notamment en ce qui concerne les interfaces avec les utilisateurs finaux des systèmes et la mise en œuvre de ces derniers.

Cette option n'intégrera pas les suggestions découlant de l'évaluation à mi-parcours¹², telles que le renforcement de la **coopération d'une manière plus systématique**, et ne se traduira pas par une optimisation de l'utilisation des experts au niveau opérationnel dans les États membres¹³.

4.2. Option 2: amélioration du scénario de base

Combinant des objectifs d'amélioration de l'efficacité à des objectifs élargis, cette option permettra de donner un nouvel élan à la coopération fiscale au cours de la prochaine décennie et de soutenir une coordination intégrée et la cohérence de la mise en œuvre de la politique fiscale. Grâce aux modifications apportées aux instruments et à l'élargissement de l'ensemble d'objectifs, les administrations fiscales pourront faire face de manière adéquate aux défis mis en évidence dans la partie consacrée à la définition des problèmes.

Cette option permettra d'adapter les objectifs aux besoins, en se concentrant sur **l'évolution de l'environnement fiscal, la réduction de la charge administrative** pesant sur les administrations et les contribuables¹⁴ et le renforcement de la **coopération avec les pays tiers et autres parties**. En s'appuyant sur l'expérience du système VIES sur le web, cette option fournira les moyens de contribuer à la réduction de la charge administrative pesant sur les contribuables et des coûts de perception de l'impôt pour les administrations fiscales.

La lutte contre la fraude sera renforcée grâce à un cadre pour l'amélioration de la coordination et de la cohérence de l'application et de la mise en œuvre de la politique fiscale de l'UE. Celui-ci s'appuiera par exemple sur l'expérience acquise avec Eurofisc, ce qui pourrait conduire à de nouveaux domaines d'activité pour les contrôles.

¹¹ RAMBOLL, évaluation Fiscalis 2013 à mi-parcours, point 359.

¹² Au cours de l'évaluation à mi-parcours, de la table ronde du comité Fiscalis 2013 et de l'atelier du mois de juin.

¹³ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, p. 39.

¹⁴ Ibid., pp. 17 et 18.

Comme l'option de base, l'option 2 disposera uniquement des moyens budgétaires nécessaires pour soutenir les administrations fiscales dans le cadre d'action actuel. Cette option ne prévoit aucune nouvelle initiative.

La continuité des systèmes informatiques existants sera assurée et certaines adaptations technologiques, quoique d'importance limitée, seront possibles. Cette option prévoit une marge de manœuvre pour développer des spécifications communes et proposer des services communs en vue de réduire le délai de déploiement. L'entrée en vigueur de tout nouveau système informatique requis par l'évolution de la politique et impliquant des dépenses significatives sera soit retardée de plusieurs années soit non soutenue.

4.3. Option 3 – amélioration et nouvelles politiques

Cette option permettra de donner aux administrations fiscales de l'ensemble de l'UE la possibilité de coopérer pleinement en vue d'améliorer le fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur et de soutenir l'évolution des politiques fiscales de l'UE. Cette option prévoit les améliorations de l'efficacité requises et prend tous les objectifs en considération, sans qu'il ne faille établir de priorités; elle offre également la possibilité d'inclure de nouveaux domaines de coopération, à plus grande échelle et dans un délai plus court. Les nouveaux systèmes informatiques requis par l'évolution de la politique peuvent, le cas échéant, être élaborés dans les délais. Au vu de l'expérience acquise dans le cadre des programmes antérieurs, la mise en œuvre de cette option nécessiterait une **augmentation budgétaire** considérable par rapport au scénario de base. Compte tenu des difficultés économiques actuelles, des contraintes budgétaires et des signaux très clairs provenant de certains États membres, l'acceptabilité de cette option est jugée faible. Cette dernière n'est pas non plus compatible avec les propositions avancées dans le «Budget pour la stratégie Europe 2020»¹⁵.

4.4. Option 4 – arrêt du programme

Dans ce scénario, le programme sera interrompu et aucun financement de l'UE ne sera prévu pour les outils informatiques, les actions conjointes ou les activités de formation. La coopération fiscale sera sérieusement entravée et perdra par conséquent fortement en efficacité et en efficaciaité. Les États membres pourraient devoir chercher des moyens pour remplacer la coopération induite par le programme¹⁶. L'échange d'informations numérisées entre autorités fiscales deviendra plus lourd et plus coûteux. Sans actions conjointes, l'échange de bonnes pratiques devrait devenir plus fragmenté et plus coûteux, et l'absence de programmes de formation coordonnés entraînera la duplication des efforts. On s'attend également à ce que les différences actuelles en matière d'efficacité et d'efficaciaité des activités fiscales entre les États membres augmentent.

4.5. Incidences économiques du programme

Le programme a une incidence économique positive étant donné qu'il soutient des activités qui visent la réduction des charges administratives. Rien que dans le scénario de base, l'automatisation a une incidence positive. Cette incidence sera renforcée dans les options 2 et 3, où la contribution à la réduction de la charge administrative est explicitement mentionnée.

Le programme offre un cadre permettant aux administrations fiscales d'améliorer la collecte de l'impôt et de réduire l'évasion et la fraude fiscales, ce qui se traduira par des services de

¹⁵ COM(2011) 500 du 29 juin 2011.

¹⁶ DELOITTE, Analysis of different scenarios for tax cooperation, p. 47-52.

meilleure qualité et des coûts de conformité moindres, mais aussi par une amélioration de l'efficacité des administrations fiscales et une hausse des recettes¹⁷. Cette incidence devrait être renforcée dans le cadre des options 2 et 3, qui mettent l'accent sur la lutte contre la fraude. En réduisant les divergences d'interprétation de la législation fiscale, le programme atténue les risques de concurrence déloyale et de double imposition injustifiée que peuvent rencontrer les contribuables.

4.6. Option privilégiée

Les incidences des différentes options, exprimées en termes d'efficacité, d'efficience et d'acceptabilité sont résumées dans le tableau 1. L'analyse d'impact conduit à la recommandation suivante:

L'option privilégiée est l'option 2: amélioration du scénario de base

L'option 2 est l'option privilégiée en dépit d'un score inférieur en ce qui concerne l'efficacité. Elle présente toutefois une acceptabilité nettement plus élevée pour les États membres. L'option est compatible avec l'enveloppe budgétaire prévue dans le prochain cadre financier pluriannuel¹⁸.

¹⁷ DELOITTE, Alternatives for taxation cooperation, p. 21-22.

¹⁸ COM(2011) 500 du 29 juin 2011, «Un budget pour la stratégie Europe 2020».

Tableau 1: Comparaison succincte des options

Critères	Efficacité et pertinence							Efficience		Cohérence		Autre	Évaluation globale
	OS 1	OS 2	OS 3	OS 4	OS 5	OS 6	Politiques futures	Orientation sur les résultats	Gains d'efficience	Cohérence avec les autres initiatives de l'UE	Conforme au budget pour la stratégie Europe 2020		
Option 1: scénario de base	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Oui	MOYENNE	0
Option 2: amélioration du scénario de base	++	0	++	0	+	++	0	++	+	++	Oui	ÉLEVÉE	+++ = OPTION PRIVILÉGIÉE
Option 3: amélioration en prévision de nouvelles politiques	+++	++	+++	++	++	+++	+	++	+++	++	Non	FAIBLE	++
Option 4: pas de programme	--	--	--	--	--	--	0	S.O.	FAIBLE	FAIBLE	S.O.	FAIBLE	--

Note: L'ampleur des incidences est exprimée par rapport au scénario de base:

+++ extrêmement positive, ++ très positive, + positive, 0 idem au scénario de base, - négative, -- très négative, --- extrêmement négative, S.O, sans objet

Source: DG TAXUD