



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 14 décembre 2022  
(OR. en)

16066/22

FISC 265  
ECOFIN 1339  
CODEC 2027

#### NOTE DE TRANSMISSION

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	14 décembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 717 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'évaluation finale du programme Fiscalis 2020

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 717 final.

p.j.: COM(2022) 717 final



Bruxelles, le 14.12.2022  
COM(2022) 717 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur l'évaluation finale du programme Fiscalis 2020**

{SWD(2022) 406 final}

## CONTEXTE

Le programme Fiscalis 2020 a été établi par le règlement (UE) n° 1286/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme d'action visant à «améliorer le bon fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur en renforçant la coopération entre les pays participants, leurs autorités fiscales et leurs fonctionnaires»<sup>1</sup>. Le programme s'inscrit dans le prolongement de programmes antérieurs similaires<sup>2</sup>. De 2014 à 2020, il a été l'un des principaux outils utilisés pour soutenir la mise en œuvre cohérente du droit de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la fiscalité et de la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive, en garantissant l'échange d'informations, en soutenant la coopération administrative et en renforçant la capacité administrative des pays participants.

Conformément à l'article 17 du règlement, la Commission, assistée par des évaluateurs externes indépendants, a réalisé une étude à l'appui de l'évaluation finale du programme, comme elle l'avait fait pour l'évaluation à mi-parcours<sup>3</sup>. Les résultats détaillés de l'évaluation sont présentés dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport et constituent la base de celui-ci. L'objectif de l'évaluation finale est d'examiner la performance du programme de 2014 à 2020<sup>4</sup> et la mesure dans laquelle les résultats obtenus seront maintenus à plus long terme. L'évaluation couvre les années de mise en œuvre du programme (2014-2020) et intègre les conclusions de l'évaluation à mi-parcours réalisée en 2018. L'évaluation finale permet d'apprécier la mesure dans laquelle ces conclusions ont été mises en œuvre et ont entraîné des améliorations. L'évaluation a porté sur tous les pays participants, à savoir les États membres de l'UE<sup>5</sup>, des pays candidats (Albanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Serbie et Turquie) et des candidats potentiels (Bosnie-Herzégovine et Kosovo\*). L'évaluation tient compte de l'ensemble des activités financées et des activités de gestion et prend en considération toutes les parties prenantes concernées (administrations nationales, services de la Commission et opérateurs économiques) de l'ensemble des pays participants.

---

<sup>1</sup> JO L 347 du 20.12.2013, p. 25.

<sup>2</sup> Le programme Fiscalis 2020 est fondé sur les programmes précédents. Le premier programme, intitulé «Matthaeus-Tax», a débuté en octobre 1993 et a duré jusqu'à fin décembre 1995. Il a ensuite été rebaptisé «Fiscalis»; quatre programmes Fiscalis se sont depuis succédé: le premier programme Fiscalis (1998-2002); le deuxième programme Fiscalis (2003-2007); le troisième programme Fiscalis (2008-2013) et le quatrième programme Fiscalis (2014-2020), ou «Fiscalis 2020», évalué ici. Le règlement (UE) 2021/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établit le programme «Fiscalis» aux fins de la coopération dans le domaine fiscal pour la période 2021-2027 et abroge le règlement (UE) n° 1286/2013.

<sup>3</sup> [Document de travail des services de la Commission – Évaluation à mi-parcours du programme Fiscalis 2020 \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> Plusieurs activités du programme Fiscalis 2020 se sont poursuivies en 2021, étant donné que la plupart des conventions de subvention ont été prolongées jusqu'en 2021.

<sup>5</sup> Le Royaume-Uni s'est retiré de l'UE et est devenu un pays tiers au 1<sup>er</sup> février 2020. Il a donc été considéré comme un pays de l'UE participant pendant presque toute la durée du programme. Au total, 35 pays relevaient du cadre Fiscalis 2020: les 27 États membres de l'UE, ainsi que le Royaume-Uni, lorsqu'il était encore un État membre de l'UE, et 7 pays candidats et candidats potentiels.

Le présent rapport vise à présenter les résultats de l'évaluation finale en ce qui concerne i) l'efficacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le programme a atteint son objectif; ii) l'efficience, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le programme a atteint son objectif par rapport aux ressources utilisées; iii) la cohérence du programme avec les politiques et priorités plus larges de l'UE; iv) la valeur ajoutée de cette intervention au niveau de l'UE et la manière dont elle a changé la donne et v) la pertinence du programme.

## **1. EFFICACITE: MESURE DANS LAQUELLE LE PROGRAMME A ATTEINT SON OBJECTIF**

Le programme vise à soutenir le bon fonctionnement des systèmes fiscaux dans le marché intérieur en garantissant l'échange d'informations, en soutenant la coopération administrative et en renforçant la capacité administrative des pays participants, qui peuvent à leur tour soutenir la mise en œuvre cohérente du droit de l'Union dans le domaine de la fiscalité et de la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive.

Les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation ont confirmé que le programme Fiscalis 2020 était un **instrument essentiel** pour soutenir la réalisation de ces objectifs. Le programme a été d'une importance capitale: a) pour ce qui est **du développement et du fonctionnement des systèmes d'information européens** qui constituent une base commune/harmonisée pour **l'échange automatique et sécurisé d'informations, la normalisation et la simplification des procédures**; b) dans la mesure où il a offert un large éventail d'actions conjointes qui **ont fait naître un environnement collaboratif au sein duquel les autorités ont travaillé de concert, échangé des connaissances et recensé les bonnes pratiques** en ce qui concerne les procédures et lignes directrices administratives, le droit de l'UE et les systèmes informatiques; et c) **dans la mesure où il a permis l'organisation de formations destinées à améliorer les aptitudes et les compétences du personnel ainsi que la capacité administrative.**

Ce faisant, le programme a contribué à la **lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive**: la qualité et la portée des informations rendues disponibles par l'infrastructure et les systèmes informatiques financés par Fiscalis ont permis d'organiser des contrôles transfrontières, au cours desquels de potentielles opérations frauduleuses ont été détectées, ce qui a conduit à une action conjointe des autorités. Les acteurs interrogés ont également déclaré que l'échange automatique d'informations rendu possible par les systèmes d'information européens avait un effet dissuasif sur les comportements frauduleux et contribuait ainsi à lutter contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Les systèmes d'information européens ont également permis de réduire les coûts de mise en conformité et d'accroître la sécurité juridique pour les opérateurs économiques, en renforçant le respect général des règles par les contribuables et en permettant aux autorités et aux opérateurs économiques de réduire le temps et les ressources nécessaires à l'exercice de leurs activités. En outre, environ 44 % de l'ensemble des propositions d'actions conjointes présentées étaient liées à la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Des études

de cas ont montré que Fiscalis pourrait avoir contribué à l'obtention de recettes fiscales supplémentaires.

Le programme a également facilité une meilleure compréhension commune de la législation fiscale de l'UE, tant pour les autorités fiscales que pour les opérateurs économiques, ce qui a ainsi contribué à sa mise en œuvre plus harmonieuse et cohérente. Les actions conjointes et les modules de formation directement destinés à améliorer la compréhension et la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE ont été jugés très utiles et ont atteint le résultat escompté. De manière plus générale, le programme a également permis d'instaurer un climat de confiance entre les fonctionnaires, favorisant des échanges qui se sont poursuivis au-delà des activités spécifiques du programme. Dans l'ensemble, il a contribué au bon fonctionnement des systèmes fiscaux dans l'UE.

En ce qui concerne l'échange sécurisé de données entre les administrations fiscales nationales et avec les opérateurs économiques et les autres pouvoirs publics, on constate que le volume de données échangées n'a cessé d'augmenter depuis 2014, atteignant 32,23 téraoctets en 2019, contre seulement 4,3 téraoctets en 2014. Les systèmes d'information européens ont permis aux États membres de communiquer entre eux de manière sûre et efficace. De ce fait, le nombre de messages échangés entre les administrations par l'intermédiaire des différents systèmes soutenus par le programme a augmenté de manière significative et continue depuis 2014<sup>6</sup>. En outre, la charge administrative pesant sur les administrations fiscales et sur les entreprises a diminué; les coûts de mise en conformité étaient 95 % inférieurs pour les entreprises qui utilisent le système informatique approprié, par rapport aux coûts pour celles qui ne l'utilisent pas.

En ce qui concerne les actions conjointes, on en dénombre plus de 1 500 au cours de la période 2014-2020, dont plus de 3 500 événements. Les actions conjointes Fiscalis 2020 ont rassemblé un nombre de participants qui est resté élevé et constant (plus de 30 000 participants au total). Des visites de travail ont été organisées pour permettre aux fonctionnaires d'acquérir ou d'approfondir leur expertise ou leurs connaissances en matière fiscale. Les États membres ont également échangé des connaissances et des expériences en matière fiscale par l'intermédiaire de groupes de projet, souvent utilisés pour s'entretenir sur les systèmes d'information européens, les développer et les mettre en œuvre. Les ateliers, bien que moins fréquemment utilisés, visaient à améliorer les procédures des administrations fiscales. Les actions de renforcement des capacités consistaient principalement en une assistance technique apportée à quelques États membres. La coopération administrative directe entre les autorités fiscales s'est notamment matérialisée dans les contrôles multilatéraux et dans la participation aux enquêtes

---

<sup>6</sup> Par exemple, 14 000 messages en 2020 contre 12 800 en 2017 pour les systèmes liés à la directive DAC 1; 29 700 messages en 2020 contre seulement 4 600 en 2017 pour les systèmes liés à la directive DAC 2; 992 292 messages en 2020 contre 689 839 en 2017 pour le système de mini-guichet unique.

**administratives.** Bien que moins répandus, des groupes de travail et des séminaires ont été organisés pour des systèmes informatiques spécifiques ou pour le partage d'informations sur le droit fiscal de l'UE.

Les participants aux actions conjointes et les gestionnaires de celles-ci ont formulé un retour positif quant à l'efficacité et à l'utilité des actions en question. Les acteurs interrogés ont indiqué que toutes les actions étaient utiles et favorisaient l'apprentissage mutuel. Parmi les répondants, 93 % ont convenu que leur participation à des actions conjointes leur offrait une bonne occasion d'élargir leur réseau de fonctionnaires à l'étranger (et de renforcer leurs contacts avec ceux-ci). Par ailleurs, **95 % des participants ont déclaré avoir partagé leurs expériences et 77 % étaient d'avis que ces échanges avaient entraîné des changements/améliorations dans les pratiques de travail de leur administration.** Il convient de noter qu'en 2020, en raison de la pandémie de COVID-19, le taux de participation a été quelque peu réduit du fait des restrictions imposées et jusqu'à ce que, après un certain temps, les activités en ligne remplacent les activités physiques.

Les coordinateurs du programme Fiscalis interrogés ont, pour la majeure partie, estimé que la **formation** était essentielle pour renforcer les capacités administratives des administrations. La Commission a commandé 267 modules d'apprentissage en ligne de l'UE et a organisé 141 sessions de formation sur les aptitudes et les compétences relatives aux systèmes informatiques. Les notes attribuées par les participants à la qualité de la formation étaient élevées (note moyenne de 72,7 sur une échelle de 0 à 100). De même, la part des fonctionnaires des administrations fiscales qui ont trouvé que la formation informatique était conforme à leurs attentes ou utile est restée systématiquement supérieure à 90 %. Le nombre de fonctionnaires des administrations fiscales formés augmente, étant donné que de plus en plus de ces fonctionnaires ont été formés à l'aide de matériel commun de l'UE, y compris dans des contextes nationaux. **Grâce aux modules d'apprentissage en ligne, environ 130 500 participants issus des autorités fiscales ont pu suivre une formation, de même que près d'un million d'autres participants issus des entreprises et du public.**

Il convient de noter que les pays tiers interrogés ont également estimé que les actions conjointes offraient des possibilités de mise en réseau. Ils ont toutefois jugé que ces actions ne répondaient pas suffisamment à leurs besoins, étant donné que les actions conjointes donnent la priorité aux pays de l'UE et se concentrent sur les systèmes d'information européens, auxquels les pays candidats n'ont pas accès.

## **2. EFFICIENCE: MESURE DANS LAQUELLE LE PROGRAMME A ATTEINT SON OBJECTIF PAR RAPPORT AUX RESSOURCES UTILISEES**

Lors de l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de l'étude externe, il a été examiné dans quelle mesure les ressources du programme avaient permis d'obtenir les résultats escomptés de la manière la moins coûteuse possible. Des efforts ont été déployés pour estimer les coûts et les

avantages et, autant que faire se peut, pour les monétiser. S'il est possible de connaître les coûts, il est en revanche plus difficile de quantifier les avantages. Les entretiens menés avec les parties prenantes au programme ont également été l'occasion de travailler à définir ces avantages.

Le programme Fiscalis 2020 a engagé un budget de 222 millions d'EUR pour la période 2014-2020. **Environ 75 % du budget a été alloué au développement, à la maintenance et à l'exploitation des systèmes d'information européens à des fins fiscales (168 millions d'EUR).** En outre, les États membres ont également engagé des dépenses pour l'acquisition, le développement, l'installation, la maintenance et le fonctionnement quotidien des composants nationaux des systèmes d'information européens. D'autres parties prenantes (entreprises, établissements financiers, par exemple) peuvent indirectement supporter des coûts pour ces systèmes. Cette infrastructure et ces systèmes informatiques communs nécessitent manifestement beaucoup de ressources. Toutefois, ils sont indispensables au fonctionnement quotidien des administrations fiscales et confèrent toute une série d'avantages dans tous les domaines de leurs activités. Les études de cas réalisées dans le cadre de cette évaluation ont mis en évidence des exemples concrets d'avantages supérieurs aux coûts pour certains systèmes. Grâce aux systèmes d'information européens, les procédures ont été normalisées et simplifiées. Ils ont ainsi permis de réduire la charge administrative pesant sur les autorités et sur les entreprises et de faire diminuer les coûts de mise en conformité pour ces dernières. Ils ont en outre contribué à la détection de potentielles opérations frauduleuses. Grâce au développement et à l'exploitation des composants communs pour les systèmes d'information européens, le programme au niveau de l'UE a permis de réaliser d'importantes économies d'échelle, d'assurer l'interopérabilité et d'éviter les doubles emplois pour les États membres. Par conséquent, les systèmes d'information européens ont permis l'échange sécurisé d'informations, ont soutenu la coopération administrative et ont renforcé la capacité administrative, contribuant ainsi à une mise en œuvre plus efficace et à une application cohérente du droit de l'Union en matière de fiscalité et de lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. L'évaluation a donné une image globalement positive de leur efficacité.

**Le soutien financier apporté par le programme Fiscalis 2020 à un large éventail d'actions conjointes représentait environ 33 millions d'EUR (soit 15 % du financement total du programme). Sur la base des résultats des enquêtes, il a été estimé, dans l'évaluation, que les actions conjointes avaient globalement largement contribué aux objectifs du programme.** Les actions conjointes comprenaient des séminaires, des ateliers, des groupes de projet, des contrôles bilatéraux ou multilatéraux, d'autres activités de coopération administrative, des visites de travail, la présence dans les bureaux administratifs et la participation aux enquêtes administratives, des activités de renforcement des capacités et des équipes d'experts. Comme indiqué précédemment, le nombre total de participants s'élevait à plus de 30 000. Afin de garantir la pleine participation des pays participants, un remboursement était possible (sauf en ce qui concerne les équipes d'experts) à hauteur de 100 % des frais éligibles, lorsqu'il s'agissait de frais de voyage et d'hébergement, de frais liés à l'organisation d'événements et d'indemnités journalières, dans les cas où cela était nécessaire pour atteindre pleinement les objectifs de

Fiscalis 2020<sup>7</sup>. Le coût moyen par participant par action et pour tous les types d'actions conjointes (à l'exception des équipes d'experts) est resté relativement stable tout au long de la période, avec une légère diminution globale ces dernières années, ce qui pourrait être un signe d'une amélioration de l'efficacité. Les résultats des enquêtes réalisées régulièrement dans le cadre du programme Fiscalis ont été largement positifs, ce qui donne à penser que les avantages des actions sont élevés pour les acteurs concernés. La majorité des autorités fiscales ont estimé que les avantages l'emportaient sur les coûts. Les investissements dans les actions conjointes ont été jugés opportuns et rentables si l'on considère les coûts par rapport aux résultats obtenus. La participation à des équipes d'experts n'était pas entièrement remboursable par le programme Fiscalis 2020 (les frais de voyage et de séjour ont été intégralement remboursés, tandis que seuls 50 % des frais de personnel étaient couverts). Ces équipes d'experts ont néanmoins joué un rôle crucial dans le développement de certains des systèmes informatiques Fiscalis, lesquels auraient pu ne pas voir le jour sans la contribution de ces équipes. Elles offrent aux États membres la possibilité de mettre en commun leurs ressources et leur expertise, plutôt que d'agir séparément. Elles étaient donc assez rentables. Dans l'ensemble, les actions conjointes ont renforcé la coopération et la capacité administrative et ont amélioré les relations de travail entre les participants. Elles ont contribué à l'échange d'expériences et au recensement des bonnes pratiques en matière de procédures administratives; elles ont, par voie de conséquence, soutenu la mise en œuvre effective de la législation fiscale de l'UE et donné lieu à une plus grande conformité.

**Environ 6,9 millions d'EUR ont été engagés pour la formation fiscale commune.** La majeure partie du budget Fiscalis 2020 consacré à la formation (4,7 millions d'EUR) a été allouée aux modules d'apprentissage en ligne. Ces modules ont permis de former environ 130 470 participants issus des autorités fiscales, de même que 941 938 autres participants issus des entreprises et du public. Ainsi, les modules de formation représentent un coût de 4,90 EUR par personne formée, soit un prix très faible. Les autorités fiscales ont qualifié l'apprentissage en ligne d'utile et d'efficace pour accroître leurs capacités. Elles ont en outre souligné son caractère bénéfique pour d'autres parties prenantes. Elles ont considéré que d'autres activités de formation Fiscalis organisées dans le cadre de groupes de projet ou d'activités de renforcement des capacités (notamment des formations informatiques) avaient permis de renforcer leur capacité administrative et avaient facilité la coordination et la coopération des autorités fiscales.

À la suite de l'évaluation à mi-parcours, des efforts ont été déployés pour réduire les coûts administratifs liés à l'adhésion à des actions conjointes, au lancement de ces dernières et à la

---

<sup>7</sup> Il convient de noter que le financement porte sur l'aspect collaboratif des actions conjointes, c'est-à-dire que le financement permet la réalisation de l'action si celle-ci relève du programme, mais que, dans de nombreux cas, les autorités nationales sont largement ou entièrement responsables de l'organisation de l'action. La Commission peut, par exemple, être à l'initiative de groupes de projet, d'ateliers et de séminaires au titre du programme Fiscalis, ou elle peut y participer. En revanche, elle ne participe pas aux contrôles multilatéraux conformément aux dispositions de la base juridique pertinente pour le contrôle multilatéral.

fourniture d'un retour d'information, ainsi que pour optimiser les procédures et les ressources relatives aux actions conjointes et pour maintenir la charge de travail à un niveau gérable. Ces efforts semblent avoir porté leurs fruits au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre du programme de Fiscalis 2020, étant donné qu'aucun pays participant n'a considéré que la charge était trop élevée par rapport aux avantages obtenus. Il convient de noter qu'un certain nombre d'autorités des pays tiers étaient d'avis que les coûts qu'elles supportent sont relativement élevés, compte tenu de la mesure dans laquelle elles peuvent participer. Ces autorités considéreraient qu'il y a une valeur ajoutée si elles pouvaient accéder à davantage d'aspects de ces actions.

### **3. COHERENCE: COHERENCE DU PROGRAMME AVEC LES POLITIQUES ET PRIORITES PLUS LARGES DE L'UE**

Le travail d'évaluation a permis d'analyser dans quelle mesure le programme Fiscalis 2020 était cohérent avec les politiques plus larges de l'UE et avec d'autres programmes de financement de l'UE. L'évaluation finale a confirmé les conclusions de l'évaluation à mi-parcours de Fiscalis 2020, à savoir que **les actions du programme étaient en phase avec les priorités stratégiques générales de la Commission et cohérentes avec celles-ci**. Il semble également que **le programme Fiscalis 2020 soit cohérent avec d'autres instruments similaires**.

Les objectifs de Fiscalis 2020 sont clairement en phase avec la priorité de la Commission «**Une économie au service des personnes**», qui vise à lutter contre la fraude fiscale, assurer des recettes durables et créer un environnement plus favorable aux entreprises dans le marché unique. En outre, les actions financées par le programme Fiscalis 2020 sont cohérentes avec la priorité de la Commission «**Une Europe adaptée à l'ère numérique**», en vertu de laquelle la Commission a pour ambition de moderniser les administrations publiques. Le programme Fiscalis a financé le développement, l'amélioration et la mise en œuvre d'infrastructures et de systèmes informatiques susceptibles de renforcer la capacité administrative des autorités fiscales des pays participants. Plus récemment, en 2020, la Commission a publié le **train de mesures en faveur d'une fiscalité équitable et simplifiée**, qui contient 25 initiatives fiscales visant à soutenir la relance économique et la transition vers une économie verte et numérique<sup>8</sup>. Le programme qui succède au programme Fiscalis permettra de soutenir de telles initiatives.

Il ressort de l'évaluation que le **programme a soutenu d'autres programmes de l'UE et a bénéficié des avantages offerts par ceux-ci en retour**. Il existe des complémentarités et des synergies entre le programme Fiscalis 2020 et le **programme Douane 2020**. La gestion conjointe des deux systèmes par la Commission permet de réaliser des gains d'efficacité. Plusieurs caractéristiques opérationnelles sont cofinancées par les deux programmes et

---

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/2020\\_tax\\_package\\_tax\\_action\\_plan\\_fr.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_fr.pdf).

disponibles à la fois pour les administrations douanières et fiscales. C'est le cas de systèmes d'infrastructure informatique essentiels tels que le réseau commun de communication ou le matériel de formation commun. Il est ainsi possible de rechercher des économies d'échelle et d'étudier la compatibilité des systèmes tout en donnant la possibilité aux administrations douanières et fiscales d'échanger des informations et de mieux partager les connaissances. On observe en outre une complémentarité entre Fiscalis 2020 et le **programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) 2017-2020**, de même que des synergies. Par exemple, les difficultés recensées dans le cadre d'actions conjointes ont ensuite pu bénéficier d'un soutien technique sur mesure au titre du PARS. Il existe également des complémentarités entre Fiscalis 2020 et le **programme Hercule III** géré par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), sans pour autant qu'il y ait de chevauchement. Toutefois, il semble que la coopération active ou la recherche active de synergies entre les deux programmes soient limitées, malgré leur complémentarité.

Le programme Fiscalis **joue également un rôle dans les programmes destinés aux pays candidats et candidats potentiels, tels que l'instrument TAIEX, et est cohérent avec ces programmes**. Sept États non membres de l'UE ont participé aux actions conjointes et aux activités de formation du programme Fiscalis 2020 et ont, de ce fait, échangé des connaissances et des bonnes pratiques avec les pays de l'UE. Ces échanges ont donné lieu à des réformes dans les États non membres de l'UE, ce qui favorise le processus d'adhésion et contribue à instaurer un climat de confiance et de bonne volonté entre les pays. Les acteurs interrogés dans les pays candidats ont souligné les avantages de l'accès aux deux instruments: le programme Fiscalis a été jugé plus souple, fournissant des résultats à court terme, tandis que l'instrument TAIEX a permis aux États non membres de l'UE de poursuivre des processus de réforme à plus long terme.

Plusieurs mécanismes ont été utilisés pour assurer cette cohérence entre les différents programmes de l'UE, tels que des réunions et consultations interservices, la participation d'observateurs de différents services de la Commission aux réunions ou activités des groupes de projet, le partage de programmes de travail ou encore l'évaluation des propositions de projets par des fonctionnaires de différents services de la Commission. Malgré les résultats positifs observés, l'évaluation a mis en évidence des possibilités de complémentarités et de synergies supplémentaires dans certains domaines, notamment avec le programme qui succède à Hercule III.

#### **4. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE DU PROGRAMME**

La mise en œuvre du droit de l'Union dans le domaine de la fiscalité incombe aux États membres. Des mesures de soutien telles que celles prévues par le programme Fiscalis 2020 peuvent contribuer à garantir une application plus cohérente et uniforme du droit de l'UE au niveau national.

Le programme Fiscalis 2020 a **contribué à la viabilité financière des systèmes d'information européens, qui sont primordiaux pour garantir la disponibilité et le partage des informations.** Les infrastructures et les systèmes informatiques ont rendu le respect des règles plus facile et plus efficace. Ce faisant, le programme a permis de réaliser **des économies d'échelle et des gains d'efficacité, ainsi que de relever les niveaux de sécurité**, aidant les administrations nationales (et les opérateurs économiques) à économiser du temps et des ressources, en particulier pour les pays participants ayant des administrations fiscales de plus petite taille et disposant de moins de ressources. L'interopérabilité et l'interconnectivité des infrastructures et systèmes informatiques centraux, de même que leurs caractéristiques symbiotiques, constituent une valeur ajoutée de l'UE. En outre, le développement des systèmes d'information européens a aidé les administrations fiscales nationales à moderniser et à numériser leurs systèmes et outils internes.

Les actions conjointes ont apporté une valeur ajoutée de l'UE considérable, offrant aux administrations des **possibilités inégalées en matière de coopération, de communication et de mise en réseau.** Des ateliers, des séminaires et des visites de travail, entre autres, ont permis de mettre en commun l'expertise et les connaissances des pays participants, d'aider les autorités nationales à mieux comprendre le droit de l'UE et de soutenir le développement et la mise en œuvre de systèmes informatiques. Ils ont contribué à instaurer un climat de confiance et une coopération informelle après les événements et ont conduit à une plus grande convergence des approches et des pratiques. Par exemple, certaines réformes fiscales ont été conçues avec l'aide et les conseils de coordinateurs d'autres pays. Les autorités fiscales, qui ont fourni un retour d'information positif constant sur la capacité des actions conjointes à atteindre les objectifs, ont indiqué que, sans le programme Fiscalis, le nombre d'actions réalisées serait moindre, compte tenu de leurs ressources limitées (temps et argent) à investir dans la planification, l'organisation et la réalisation de telles actions.

Il en va de même pour les activités de formation, en particulier les **modules d'apprentissage en ligne**, qui ont amélioré les connaissances des fonctionnaires des administrations fiscales nationales et ont permis à celles-ci de mieux comprendre la législation fiscale de l'UE et ses procédures connexes et de les mettre en œuvre de manière plus uniforme. Ces activités contribuent également à renforcer la capacité des fonctionnaires à travailler avec les systèmes informatiques. Elles ont amélioré les capacités des administrations, ainsi que leur efficacité et leur efficience. La valeur ajoutée des modules d'apprentissage en ligne financés par Fiscalis ne se limite pas aux seuls participants, car ces modules ont également été utilisés en interne pour enseigner, par exemple. Le grand nombre de personnes formées<sup>9</sup> prouve qu'ils ont été jugés utiles. Ces activités et modules de formation n'auraient probablement pas été mis au point, ou du moins pas dans la même mesure ni par toutes les autorités, sans le programme Fiscalis. Ils

---

<sup>9</sup> Données de la DG Fiscalité et union douanière sur l'apprentissage en ligne.

auraient été trop coûteux, car privés de l'élément d'échelle. La formation a contribué à instaurer un climat de confiance et à créer une vision commune.

Sur la base des éléments de preuve présentés et de l'ampleur des actions du programme, force est de constater que, sans Fiscalis, les systèmes d'information européens, les actions conjointes et les formations n'auraient pas eu la même envergure ni la même portée. Leur rôle a été déterminant dans la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE et dans la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. La coopération aurait probablement existé, mais elle aurait été inégale, fondée sur des relations non structurées, des canaux plus chronophages et des accords de réciprocité. Il aurait été difficile d'atteindre la même polyvalence des sujets et la même dimension européenne ou participation paneuropéenne à des actions et à des formations que celles qui ont été observées dans le cadre de Fiscalis 2020. Même si des efforts bilatéraux ou multilatéraux avaient pu être déployés, ils n'auraient pas profité des économies d'échelle générées par Fiscalis; le coût et le temps de mise en œuvre et de maintien de l'action par les autorités nationales auraient également été plus élevés/plus longs. En ce qui concerne les systèmes d'information européens, Fiscalis 2020 a assuré le développement et la maintenance continue de ces infrastructures et systèmes informatiques. Sans Fiscalis, ils risqueraient de devenir obsolètes ou d'être abandonnés en raison du manque de ressources face à des coûts élevés. Les économies d'échelle et les réductions des coûts globaux seraient perdues.

Fiscalis 2020 a produit des résultats tangibles grâce à des systèmes interconnectés et à un échange d'informations constant; il a aidé les fonctionnaires des administrations fiscales à acquérir des compétences et à échanger des expériences grâce à un large éventail d'actions conjointes et de formations. Il est probable que de nombreuses actions et réalisations du programme seraient délaissées et abandonnées à moyen terme, du moins en comparaison à leur envergure et portée actuelles. Les réseaux actuels mis en place au fil des ans entre les administrations fiscales disparaîtraient. En conséquence, la mise en œuvre du droit de l'Union serait moins harmonieuse et les agents économiques disposeraient d'une plus grande marge de manœuvre pour exploiter le manque de coordination transfrontière comme autant de «failles» pour éluder l'impôt ou commettre des fraudes. En effet, les défis en matière de fraude fiscale ne peuvent être relevés que si les États membres regardent au-delà des frontières de leurs territoires administratifs et coopèrent activement avec leurs homologues.

Compte tenu de la numérisation croissante, de la mondialisation et de la circulation des travailleurs, la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE, de même que la lutte contre la fraude, l'évasion et la planification fiscale agressive, revêtiront une importance croissante et, par conséquent, le programme devrait aussi continuer à gagner en valeur ajoutée.

## **5. PERTINENCE DU PROGRAMME**

La mondialisation et la numérisation, combinées, créent de nouvelles possibilités et de nouveaux défis pour les systèmes fiscaux dans leur capacité à percevoir des recettes fiscales. Elles font naître de nouvelles méthodes de travail (travail hybride et à distance) et de conduite des affaires

(sans présence physique) qui ne sont pas totalement en phase avec la manière dont les systèmes fiscaux sont conçus à l'heure actuelle, ni avec celle dont les autorités fiscales mènent leurs activités. Elles peuvent également ouvrir la voie à la fraude ou à l'évasion fiscales si les administrations et les systèmes fiscaux se laissent distancer par les changements.

Pour relever ces défis, une série de modifications législatives liées à la fiscalité ont déjà été adoptées au cours de la période 2014-2020 et les actions Fiscalis 2020 ont soutenu étroitement la mise en œuvre de ces initiatives. Par exemple, les modifications apportées en 2015 aux règles régissant le lieu de prestation aux fins de la TVA ont été accompagnées de l'introduction du système de mini-guichet unique afin de faciliter les échanges transfrontières dans le domaine des services numériques. Les directives relatives à la coopération administrative ont été introduites afin de faciliter l'échange automatique d'informations entre les administrations fiscales et de garantir le paiement équitable des impôts pour les contribuables (particuliers ou entités) qui génèrent des revenus dans le cadre d'activités transfrontières. Des travaux préparatoires ont été menés pour proposer un soutien informatique à la mise en œuvre de la directive sur le commerce électronique, opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

La tendance ne va pas s'inverser: il importe que les autorités et les opérateurs économiques ne prennent pas de retard dans un monde de plus en plus numérisé et mondialisé. Il est dès lors d'autant plus nécessaire de renforcer la coopération entre les administrations fiscales de même que les capacités administratives des autorités nationales et, partant, d'accroître **la pertinence du programme pour soutenir les États membres dans la numérisation et la modernisation des procédures**. Compte tenu du succès de ses éditions passées, le programme Fiscalis et ses éditions à venir restent pertinents pour faciliter l'échange d'informations, la coopération et la coordination entre les États membres au moyen de systèmes informatiques, d'actions conjointes et de formations et, par conséquent, pour contribuer au fonctionnement efficace et efficient du marché intérieur dans ce contexte.

En ce qui concerne la pertinence, l'évaluation a porté sur les besoins des administrations fiscales nationales et des opérateurs économiques. L'évaluation finale a montré que **le programme reste pertinent et conserve sa raison d'être**. En effet, il a été considéré que Fiscalis 2020 était **très pertinent pour relever les défis majeurs auxquels sont confrontées les administrations fiscales et pour répondre à leurs besoins**. L'infrastructure et les systèmes informatiques ont été déclarés très pertinents pour le travail quotidien des fonctionnaires des administrations fiscales, étant donné qu'ils constituent les principales plateformes de communication par l'intermédiaire desquelles les États membres peuvent échanger des données pertinentes pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et mettre en œuvre le droit de l'Union. Cela favorise par voie de conséquence l'assistance mutuelle et la coordination. La formation et les actions conjointes sont également considérées comme étant pertinentes pour développer les capacités administratives, notamment grâce au renforcement des connaissances et à la mise en réseau. En permettant l'échange d'informations, de bonnes pratiques et de lignes directrices, Fiscalis soutient l'élaboration des politiques et l'application plus équitable et plus prévisible du droit de l'Union,

ainsi que la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Des conditions de concurrence égales et une concurrence loyale sont essentielles **pour que les opérateurs économiques** puissent exercer leurs activités. En outre, en raison de charges administratives et de coûts de mise en conformité fiscale excessifs, certaines entreprises peuvent être empêchées d'exercer des activités économiques, en particulier par-delà les frontières. Les systèmes informatiques Fiscalis ont été jugés particulièrement pertinents pour les opérateurs économiques. En effet, ils ont permis de faciliter la mise en conformité grâce à des informations aisément accessibles ou, par exemple, à l'allègement de la charge administrative pesant sur les entreprises qui fournissent des services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et des services électroniques, en leur évitant de déposer des déclarations de TVA dans chaque pays où les services sont fournis (et en renforçant le respect des obligations fiscales).

Il a été suggéré par certaines autorités fiscales que Fiscalis pourrait soutenir la création d'une base de données sur les évolutions législatives des États membres dans le domaine fiscal, laquelle engloberait les évolutions qui se dessinent et qui ont une incidence sur la fiscalité, telles que les monnaies virtuelles, par exemple. Les coordinateurs Fiscalis dans les pays candidats ont souligné qu'ils peinaient à tirer pleinement parti des actions financées par le programme en raison de sa nature même, à savoir qu'il place l'UE au premier plan. Qui plus est, ces pays n'ont pas accès à tous les systèmes informatiques, ce qui a une incidence sur leur capacité à participer aux composantes de formation connexes.

## **6. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRES**

L'évaluation a montré que le programme a permis d'atteindre efficacement ses objectifs, à savoir permettre un échange sécurisé d'informations, soutenir la coopération administrative et renforcer la capacité administrative des pays participants. Par ricochet, le programme a également soutenu la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE pour lutter contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive.

Fiscalis 2020 a contribué à renforcer la coopération transnationale et la capacité administrative des autorités fiscales par le développement et la maintenance des infrastructures et systèmes informatiques de l'UE, par des actions conjointes et par des activités de formation communes. Fiscalis a contribué à une plus grande harmonisation des approches et à la simplification des procédures, réduisant les charges administratives et les coûts de mise en conformité pour les contribuables.

Grâce à l'infrastructure et aux systèmes informatiques qu'il a contribué à développer et à maintenir, Fiscalis a permis d'améliorer les informations disponibles et de sécuriser les échanges d'informations. En remplaçant les contrôles manuels, en tirant parti des analyses de données avancées et en facilitant les contrôles entre pays, il a permis de mieux identifier les cas de fraude potentiels, de manière plus efficace. Il est également possible que le programme ait eu un effet dissuasif, renforçant ainsi le respect des règles et empêchant la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive. Bien qu'il soit difficile d'établir un lien de causalité,

l'évaluation menée a mis en avant l'amélioration de plusieurs indicateurs clés concernant la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive pendant la durée du programme.

Les éléments examinés par l'évaluateur externe ont montré que les actions conjointes et la formation ont favorisé la coopération des autorités fiscales et ont offert un espace pour échanger des idées entre homologues lorsqu'un besoin spécifique était identifié. Ces activités ont permis aux autorités fiscales participantes de tisser des réseaux (y compris des réseaux informels au-delà des événements du programme), par lesquels la coordination et le partage des connaissances se sont trouvés renforcés et l'apprentissage mutuel favorisé. Dans certains cas, elles ont même débouché sur une coopération transnationale dans la mise en œuvre des réformes fiscales. Le partage d'informations et le transfert de connaissances rendus possibles par le programme ont contribué à une meilleure compréhension commune de la législation et, partant, à une mise en œuvre plus cohérente de celle-ci. En d'autres termes, le programme Fiscalis fournit un cadre pour le développement d'activités de coopération (actions conjointes), les autorités participantes étant, dans de nombreux cas, largement responsables de l'organisation des différents aspects d'une telle action.

Du point de vue de l'efficacité, et malgré les difficultés à monétiser les avantages et à établir un lien de causalité, il a été considéré que les ressources investies dans Fiscalis 2020 et ses composants en valaient la peine, compte tenu des résultats obtenus. En d'autres termes, l'évaluation a conclu que le programme avait apporté une valeur ajoutée aux autorités fiscales de l'UE et des États membres à un coût raisonnable. Fiscalis 2020 était en phase et cohérent avec les objectifs politiques généraux de la Commission, en particulier la stratégie Europe 2020. Il s'est adapté avec souplesse à l'évolution des priorités et à la nouvelle législation, remplissant son rôle de programme de financement qui soutient la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière de fiscalité.

L'évaluation a estimé que Fiscalis demeurera probablement un outil pertinent au niveau de l'UE pour atteindre les objectifs de soutien à la mise en œuvre de la législation fiscale de l'UE et à la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive dans un monde qui évolue, en raison, entre autres, du vieillissement, de la numérisation et de la mondialisation – des évolutions synonymes de difficultés pour les systèmes et administrations fiscaux. En effet, Fiscalis reste un instrument pertinent pour financer le développement, la mise en œuvre et l'exploitation d'infrastructures et de systèmes informatiques dans le domaine de la fiscalité, en recherchant des économies d'échelle. Ces infrastructures et ces systèmes nécessitent beaucoup de ressources et il serait difficile pour tous les pays de leur donner la même envergure et la même portée que celles prévues par le programme de l'UE. Fiscalis s'est également révélé utile pour permettre la coordination et l'apprentissage mutuel entre les pays. Les systèmes informatiques, les actions conjointes et les activités de formation jouent tous un rôle complémentaire dans la réalisation des objectifs de Fiscalis. Les composants du programme se renforcent mutuellement. L'évaluation a révélé un large consensus parmi les principales parties prenantes sur le fait que

Fiscalis 2020 était nécessaire, pertinent et qu'il répondait aux besoins des principaux acteurs. La conception du programme a donc été jugée adaptée à l'objectif poursuivi et devrait être maintenue.

Néanmoins, l'évaluation a également mis en évidence certains domaines dans lesquels des améliorations seraient possibles. Les conclusions indiquent que les systèmes informatiques évalués dans l'étude génèrent des avantages qui l'emportent sur les coûts, en termes de simplification, de détection de cas de fraude potentiels et de respect de la législation fiscale. Toutefois, les éléments relatifs aux coûts et aux avantages sont insuffisants et il pourrait être opportun pour la Commission et les États membres d'étudier les moyens de mieux mesurer les coûts et les avantages des investissements réalisés. Des données plus complètes sur les coûts (investissements dans les systèmes informatiques) et les avantages (recettes fiscales perçues, simplification) pourraient contribuer à la définition des priorités et à la prise de décision. Il convient également de noter que la plupart des coûts supportés par le programme Fiscalis dans le domaine informatique sont principalement destinés à interconnecter 27 systèmes informatiques nationaux hétérogènes grâce à des échanges de messages, plutôt que de développer des solutions centrales fondées sur le partage des données. Cette décision architecturale s'inspire de la base juridique convenue pour les systèmes d'information européens correspondants dans le domaine fiscal. Toutefois, cela peut entraîner des coûts plus élevés au niveau de l'UE tout en limitant la capacité de traitement des données, ce qui pourrait avoir une incidence sur le rapport coûts/avantages.

En outre, d'après l'évaluation, les pays tiers estiment qu'ils devraient être en mesure de participer à un ensemble plus large d'activités, dans la mesure où celles-ci sont très pertinentes et appropriées, ce qui rendrait leurs investissements financiers encore plus opportuns. Il convient de noter que les services de la Commission ont déjà pris des mesures pour remédier à ces éléments dans le cadre du nouveau programme Fiscalis 2021-2027, en veillant à ce que des invitations soient envoyées aux pays tiers participants, sauf justification contraire.

En outre, bien que Fiscalis 2020 ait été jugé cohérent et compatible avec les priorités de l'UE et qu'il complète de manière appropriée d'autres programmes de financement tels que Douane 2020 et le PARS (désormais l'instrument d'appui technique), il est possible d'améliorer les synergies avec Hercule III. La coordination au sein de la Commission a été jugée satisfaisante, mais l'évaluation a aussi mis en lumière l'importance de continuer à étudier les moyens d'améliorer la coordination avec d'autres services dans la perspective d'un monde en mutation rapide.

L'évaluation a également montré que les travaux se poursuivaient en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation à mi-parcours et pour l'avenir. À la suite de l'évaluation à mi-parcours, la Commission a mis en place un plan d'action interne comportant 13 domaines d'action et 48 sous-actions visant à donner suite aux 13 recommandations formulées. En mars 2022, la grande majorité (plus de 75 %) des actions avait été menée à bien, tandis que plusieurs sont encore en cours à l'heure actuelle, notamment dans deux domaines, à

savoir «suivi et rapports» et «communication». La Commission reconnaît ces points d'amélioration possibles et s'efforce d'y remédier dans le cadre de la mise en œuvre du programme Fiscalis 2021-2027 ou du prochain cadre financier pluriannuel. La Commission s'efforce également d'améliorer et d'adapter en permanence le programme aux nouvelles réalités, le cas échéant, au-delà des recommandations figurant dans la présente évaluation et notamment dans la perspective de la future évaluation à mi-parcours.