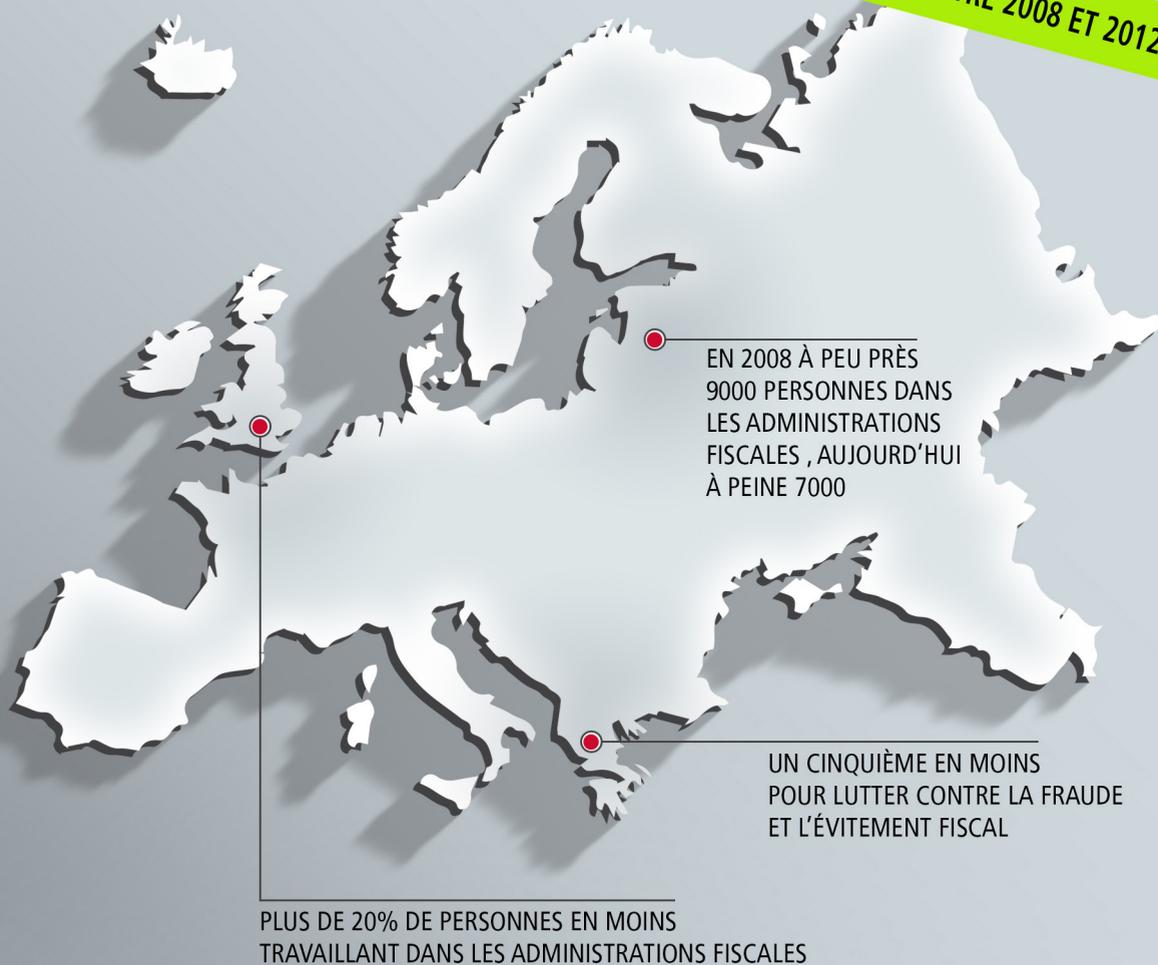


56865 INSPECTEURS DES IMPÔTS EN MOINS ENTRE 2008 ET 2012



L'IMPACT DE L'AUSTÉRITÉ SUR LA COLLECTE DE L'IMPÔT : UN AN PLUS TARD, LA SITUATION CONTINUE D'EMPIRER

UN RAPPORT RÉDIGÉ POUR LA FÉDÉRATION SYNDICALE EUROPÉENNE DES SERVICES PUBLICS
PAR LE LABOUR RESEARCH DEPARTMENT
NOVEMBRE 2014

CONTENU

P4	NOTE DE SYNTHÈSE
P6	INTRODUCTION
P6	UN SYSTÈME FISCAL JUSTE ET EFFICACE
P7	LA STRUCTURE D'IMPOSITION DANS L'UE
P9	LES RECETTES FISCALES AUGMENTENT...
P9	...MAIS TOUJOURS UN MANQUE À GAGNER
P12	LES CONSÉQUENCES DE LA FRAUDE ET DE L'ÉVASION FISCALES
P13	DES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES...
P13	...ALORS QUE LES RESSOURCES SONT REVUES À LA BAISSÉ
P19	L'IMPACT DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS
P22	UN CHANGEMENT DE CAP ?
P24	CONCLUSION
P25	NOTES

NOTE DE SYNTHÈSE

Il y a un an, la FSESP publiait un rapport sur l'impact des coupes budgétaires sur la collecte de l'impôt entre 2007 et 2011. Ce rapport révélait alors que malgré de solides engagements pris oralement par les gouvernements en faveur de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, les ressources allouées à cette activité étaient revues à la baisse en raison des politiques d'austérité.

Le présent rapport montre malheureusement que peu de choses ont changé.

Les dirigeants européens et des autres pays du monde continuent d'affirmer que la collecte d'un impôt équitable auprès de l'ensemble des contribuables constitue l'une de leurs priorités.

Le rapport des recettes fiscales au PIB (total des impôts et des cotisations sociales par rapport au PIB) était de 38,8 % en 2011 dans l'UE, mais il convient de noter des différences significatives entre les pays. C'est au Danemark que la pression fiscale est la plus élevée (47,7 % en 2011) et en Lituanie qu'elle est la moins élevée (26,0 %). De manière générale, les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale présentent des taux d'imposition moins importants, tandis que les pays nordiques font partie des pays où la pression fiscale est la plus forte. Il existe par ailleurs des différences significatives dans la manière dont l'impôt est collecté (imposition directe, imposition indirecte ou cotisations sociales), ces différences reflétant des évolutions historiques et des choix politiques. La situation en Europe ne révèle toutefois aucune corrélation entre une pression fiscale élevée et un taux élevé d'évasion et de fraude fiscales.

Le montant des impôts collectés a augmenté depuis 2010, dans la mesure où les États tentent de contrer les problèmes créés par la crise financière.

Il s'avère toutefois évident que les États membres collectent moins d'impôts qu'ils le devraient légalement.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur de ce « manque à gagner fiscal », mais la Commission européenne et le Parlement européen parlent de 1 000 milliards d'euros perdus chaque année. Il s'agit du chiffre utilisé par la FSESP dans sa campagne contre l'évasion et la fraude fiscales. Une étude détaillée réalisée par la Commission en 2013 a révélé que le manque à gagner rien qu'en matière de TVA s'élevait à 193 milliards d'euros chaque année.

L'une des raisons pour lesquelles moins d'impôts sont collectés que prévu est que les grandes entreprises transfèrent leurs bénéfices dans des pays où les taux d'imposition sont moindres, une manœuvre facilitée par l'Internet. Dans le cadre d'une enquête parlementaire britannique, Google a été accusée de faire délibérément passer ses ventes par l'Irlande dans le but de payer moins d'impôts.

La Commission européenne a lancé cette année des enquêtes officielles visant à déterminer si les arrangements fiscaux accordés à des entreprises telles que Starbucks et Apple étaient conformes aux règles de la CE sur les aides d'État. Au moment de la rédaction du présent rapport, le ministre irlandais annonçait l'abolition progressive

de son système d'imposition controversé dit du « double irlandais » permettant à des multinationales telles qu'Apple de payer beaucoup moins d'impôts.

L'évasion et la fraude fiscales privent le gouvernement de recettes précieuses, mais elles affectent également les autres contribuables qui doivent alors payer plus d'impôts. Les autres entreprises sont également touchées, dans la mesure où elles sont confrontées à une concurrence déloyale. Il convient également de mentionner la perte de confiance de la population dans l'ensemble du système fiscal.

C'est en partie pour cette raison que la Commission européenne a formulé des recommandations à l'intention de quinze pays quant à la nécessité d'améliorer la discipline fiscale dans le cadre du semestre européen.

Le nombre d'effectifs disponibles pour mettre en œuvre ces recommandations a toutefois été sérieusement revu à la baisse. Au total, 24 des 30 États (l'UE, plus l'Islande et la Norvège) ont réduit les effectifs de leur administration fiscale entre 2008 et 2012. En outre, dans les pays où des chiffres comparables sont disponibles, **56 865 emplois ont été perdus au total. Ce chiffre équivaut à 9,6 % des 593 000 emplois qui existaient au début de la période analysée.**

Deux pays, la Grèce et le Royaume-Uni, ont réduit les effectifs de leur administration fiscale de plus d'un cinquième en quatre ans. La Lettonie s'est quant à elle séparée de 19,8 % des employés de son administration fiscale.

Au total, douze pays ont enregistré une perte de plus de 10 % des effectifs de leur administration fiscale en seulement quatre ans.

Certains signes laissent entrevoir un ralentissement de ce processus, mais la tendance ne s'est pas encore inversée. Au moins huit pays ont procédé à de nouvelles réductions d'effectifs en 2013 et/ou en prévoient d'autres à l'avenir.

Ces réductions de personnel ont un impact sur le moral des administrations fiscales, avec un niveau de mécontentement particulièrement important au Royaume-Uni. En raison de ce manque d'effectifs, certains impôts dus ne sont pas collectés et les services proposés au public s'en ressentent. Les administrations fiscales réduisent le nombre de bureaux de perception locaux (fermeture de l'ensemble de ces bureaux au Royaume-Uni) ou ne leur fournissent pas l'aide dont ils ont besoin. Le service offert à la clientèle est parfois insuffisant.

Les risques posés par la perte de tant d'effectifs essentiels ont poussé les gouvernements espagnol et irlandais à légèrement modifier leur approche. Ces deux pays ont engagé du personnel ou prévoient de le faire. La situation aux Pays-Bas, où moins d'effectifs ont été engagés que prévu, révèle toutefois une certaine opposition à l'octroi de ressources suffisantes aux administrations fiscales.

Le danger est que la détérioration des services et des conseils offerts aux citoyens dans le domaine de la fiscalité ne soit associée au sentiment que d'autres sont en mesure d'échapper à leurs obligations fiscales, ce qui porterait gravement atteinte à la confiance de la population dans le système fiscal et le financement des services publics et de la protection sociale.

INTRODUCTION

En mars 2013, la FSESP a présenté un rapport sur l'impact des mesures d'austérité sur la collecte de l'impôt¹. Ce rapport a révélé que même si les dirigeants européens, que ce soit au niveau national ou de l'UE, souhaitent mettre un terme à l'évasion et à la fraude fiscales, dans la pratique, les mesures d'austérité adoptées n'ont fait que compliquer la collecte de l'impôt. Dans 24 des 28 pays analysés, le nombre d'effectifs employés par les administrations fiscales a chuté et, dans certains pays, ces réductions se sont avérées substantielles. L'administration fiscale britannique (HMRC) a, par exemple, perdu un cinquième de ses employés en trois ans.

Ces réductions d'effectifs ont été imposées en dépit du fait que dans de nombreux pays, des affiliés de la FSESP ont protesté contre les projets de leur gouvernement, les mettant en garde contre les conséquences potentielles de ces mesures.

Les conclusions de ce rapport étaient les suivantes :

« Les recettes perdues en raison de la fraude et de l'évasion fiscales ne peuvent pas être utilisées pour financer les services publics dont la société a besoin et que réclament les citoyens. Le problème posé par la fraude et l'évasion fiscales ne réside toutefois pas uniquement dans la perte de ressources. La fraude et l'évasion fiscales soulèvent également la question de l'équité : les contribuables honnêtes (individus ou organisations) ont l'impression que les autres n'apportent pas leur juste contribution à la société. Un système fiscal efficace et juste nécessite suffisamment d'effectifs au sein des administrations fiscales pour poursuivre ceux qui paient moins d'impôts qu'ils ne le devraient et pour offrir des services efficaces aux individus et aux organisations qui payent leur dû. Ce rapport montre cependant clairement que presque toutes les administrations fiscales en Europe réduisent leurs effectifs et il présente un large éventail d'exemples des difficultés posées par ces mesures. Si un recours accru aux systèmes informatiques et de nouvelles façons de travailler peuvent permettre au personnel d'effectuer ses tâches de manière plus efficace, il ne s'agit clairement pas d'une solution à court terme.

Comme dans de nombreux autres domaines relevant du service public, les administrations ont besoin de personnel pour proposer un service fiscal efficace. Les réductions importantes que prévoient de nombreux pays risquent bel et bien d'avoir un impact négatif sur les finances publiques et les contribuables individuels. »

Un peu plus d'un an plus tard, la FSESP a réexaminé la situation et découvert que peu de choses avaient changé. Les dirigeants politiques européens continuent de se prononcer en faveur d'une imposition équitable et efficace, mais ils ne mettent toujours pas à disposition les ressources qui permettraient d'atteindre cet objectif.

UN SYSTÈME FISCAL JUSTE ET EFFICACE

La nécessité de disposer d'un système fiscal juste et efficace continue d'être mentionnée dans les déclarations politiques, et ce parfois au plus haut niveau. À titre

d'exemple, lors du sommet du G20 à Saint-Petersbourg en septembre 2013, la fiscalité constituait un élément clé de la déclaration des dirigeants.

Cette dernière précisait : « *Dans un contexte marqué par un rééquilibrage rigoureux des finances publiques et par des difficultés sociales, veiller, dans de nombreux pays, à ce que tous les contribuables versent la part d'impôt qui leur incombe est plus que jamais une priorité. Il convient de lutter contre l'évasion fiscale, les pratiques dommageables et l'optimisation fiscale intensive [...] Les bénéficiaires devraient être imposés là où les activités économiques qui sont à l'origine de ces bénéficiaires sont exercées et là où la valeur est créée.* »

Les actions visant à lutter contre l'évasion et la fraude fiscales ont également été qualifiées de prioritaires par l'Union européenne. Lors d'un discours prononcé devant le Parlement européen en avril 2014, Algirdas Šemeta, le commissaire européen chargé de la fiscalité, a expliqué que cet enjeu redevenait une priorité politique.

« Il y a cinq ans, cette question figurait à peine à l'ordre du jour politique. Il était quasiment impossible de susciter suffisamment d'intérêt ou de volonté pour lutter contre la fraude fiscale.

Heureusement, la situation a radicalement changé.

Les citoyens réclament un partage équitable des charges et les États membres ont grandement besoin d'argent, deux réalités que les autorités nationales ne peuvent ignorer². »

LA STRUCTURE D'IMPOSITION DANS L'UE

Le rapport des recettes fiscales au PIB (total des impôts et des cotisations sociales par rapport au PIB) était de 38,8 % en 2011 dans l'UE, mais il convient de noter des différences significatives entre les pays. C'est au Danemark que la pression fiscale est la plus élevée (47,7 % en 2011) et en Lituanie qu'elle est la moins élevée (26,0 %) (voir le tableau 1). À l'exception de l'Irlande, les six pays présentant une pression fiscale de moins de 30 % sont situés en Europe centrale et orientale, tandis que les sept pays enregistrant une pression fiscale de plus de 40 % sont les trois pays nordiques de l'UE (la Norvège entre elle aussi dans cette catégorie, bien qu'elle ne fasse pas partie de l'UE), plus la Belgique, la France, l'Italie et l'Autriche.

La Commission européenne répartit les recettes fiscales en trois catégories principales : les impôts indirects, dont la TVA représente la majeure partie ; les impôts directs sur le revenu et la richesse, dont les impôts sur les transferts de richesse qui ne sont prélevés qu'occasionnellement (taxes de succession, par exemple) ; et les cotisations sociales généralement payées par les employeurs et les employés. Selon le rapport de la Commission européenne sur les tendances fiscales en 2013, en moyenne, dans les 27 pays qui composaient alors l'Union européenne, ces trois types de recettes représentaient des parts plus ou moins égales des recettes fiscales totales, avec 34,5 % d'impôts indirects, 33,2 % d'impôts directs et 33,5 % de cotisations sociales³.

Ce rapport montre toutefois également que les moyennes dissimulent d'importantes différences entre les pays. La Bulgarie est le pays où les impôts indirects représentent la proportion la plus importante des recettes fiscales, avec plus de la moitié

Tableau 1 : Pression fiscale dans l'UE en 2010 et 2011

Pays	Pression fiscale (%)	
	2010	2011
Danemark	47,4	47,7
Suède	45,4	44,3
Belgique	43,8	44,1
France	42,5	43,9
Finlande	42,5	43,4
Italie	42,5	42,5
Autriche	41,9	42,0
Allemagne	37,9	38,7
Pays-Bas	38,8	38,4
Luxembourg	37,5	37,2
Slovénie	37,8	37,2
Hongrie	37,9	37,0
Royaume-Uni	35,4	36,1
Chypre	35,6	35,2
République tchèque	33,5	34,4
Malte	32,6	33,5
Portugal	31,5	33,2
Estonie	34,1	32,8
Grèce	31,7	32,4
Pologne	31,8	32,4
Espagne	32,1	31,4
Irlande	28,3	28,9
Slovaquie	28,1	28,5
Roumanie	26,7	28,2
Lettonie	27,2	27,6
Bulgarie	27,5	27,2
Lituanie	27,0	26,0
EU-27 (pondérée)	38,3	38,8
Norvège	42,6	42,5
Islande	35,0	35,9

Source : Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne - Édition 2013

du total (54,2 %). En revanche, en Belgique, les impôts indirects ne représentent que 29,6 % des recettes totales, le chiffre le plus bas dans l'UE.

Au Danemark, les impôts indirects représentent près de deux tiers (62,8 %) des recettes fiscales, la proportion la plus élevée dans l'UE, et c'est en Lituanie qu'ils occupent la place la moins importante, avec seulement 17,0 % des recettes fiscales. L'une des raisons pour lesquelles les impôts indirects représentent une proportion aussi élevée des impôts collectés au Danemark est que les cotisations sociales y sont les moins élevées dans l'UE (2,1 % du total). Le pays où les cotisations sociales sont les plus élevées est la République tchèque, où elles représentent 44,7 % du total.

Ces différences reflètent des évolutions historiques et des choix politiques quant à la nature progressive ou non des régimes fiscaux. À titre d'exemple, sept États membres de l'UE, tous situés en Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Roumanie et Slovaquie), ont choisi d'adopter un impôt sur le revenu forfaitaire. Ce taux oscille entre 10 % en Bulgarie et 25 % en Slovaquie et explique pourquoi, dans bon nombre de ces pays, l'imposition directe joue un rôle moins important dans les recettes globales.

LES RECETTES FISCALES AUGMENTENT...

Quel que soit le moyen par lequel l'impôt est collecté, dans de nombreux pays, le montant total des recettes fiscales a augmenté depuis 2010 tandis que les gouvernements tentent de contrer les problèmes causés par la crise financière. Comme le précise un récent document de travail de la Commission, « *au vu du besoin constant de consolidation budgétaire, nombreux sont les États membres qui ont procédé à une augmentation générale des impôts directs, indirects et des cotisations sociales*⁴ ».

Dans certains pays, une série de mesures fiscales et d'augmentations temporaires des impôts devraient être progressivement abandonnées, mais les finances des États resteront sous pression. Comme le soulignent les prévisions économiques de l'hiver 2014 publiées par la Commission européenne, « *tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne, de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Finlande, de la Hongrie, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de la Roumanie et de la Suède, font actuellement l'objet d'une procédure de déficit excessif*⁵ ».

...MAIS TOUJOURS UN MANQUE À GAGNER

Malgré le besoin constant d'augmenter les impôts afin de payer les services dont dépendent les citoyens européens, il s'avère également que les États membres collectent moins d'impôts qu'ils ne le devraient légalement. Herman Van Rompuy, le président du Conseil européen, faisait remarquer à ce sujet en avril 2013 que « *chaque année, environ mille milliards d'euros sont perdus dans les États membres de l'UE à cause de l'évasion fiscale [...] c'est l'équivalent du produit intérieur brut de l'Espagne* ».

Comme le précise le rapport 2013 de la FSESP, ce chiffre a été calculé par l'expert en fiscalité Richard Murphy, qui a rédigé un rapport pour l'Alliance Pro-

gressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen en février 2012⁶. Il s'agit du chiffre que la FSESP a utilisé dans sa campagne « Où s'en va l'argent ? On recherche 1000 milliards € en Europe ». Le même chiffre a été utilisé par le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, lors de son discours devant le Parlement européen le 12 décembre 2012. Le commissaire chargé de la fiscalité, Algirdas Šemeta, a lui aussi utilisé ce chiffre lors de la présentation du plan d'action de la Commission relatif à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales le 6 décembre 2012.

En raison de la nature clandestine de la fraude fiscale (un acte illégal qui consiste à ne pas payer l'impôt dû) et de l'évasion fiscale (un acte qui n'est pas illégal en soi, mais est contraire à l'esprit de la loi et consiste à tirer parti de lacunes juridiques pour payer moins d'impôts), il est très difficile de produire des chiffres précis sur le montant des impôts dus non collectés. « Par définition, il est difficile d'aborder des phénomènes ou des pratiques qui sont censés demeurer indétectables, tels que la fraude fiscale », peut-on lire dans un récent rapport de la Commission européenne⁷.

Les estimations des impôts non collectés sont souvent vagues. À titre d'exemple, le rapport de la Commission européenne au Conseil européen (sommet des dirigeants de l'UE) de mai 2013 précise à ce sujet : « *Selon certaines estimations, des dizaines de milliards d'euros demeurent à l'étranger, souvent sans être déclarés et imposés.* » Certains ont toutefois tenté d'évaluer l'ampleur du « manque à gagner fiscal », ces impôts qui devraient être collectés, mais qui ne le sont pas⁸.

En 2013, un rapport de la Commission européenne sur l'ampleur du manque à gagner en matière de TVA dans l'UE a été publié par une équipe d'experts polonais et néerlandais⁹. Il a révélé que le manque à gagner global en matière de TVA pour 26 États membres (Chypre et la Croatie n'étaient pas inclus) était de 193 milliards d'euros en 2011, ce qui équivaut à 18 % de la TVA totale qui aurait dû être payée et à 1,5 % du PIB de l'UE. Bien que ce rapport précise bien que l'ensemble de ce montant ne résulte pas de fraudes (mais également de faillites et d'autres créances irrécouvrables, ainsi que d'évasions légales), il indique que des montants substantiels de TVA qui devraient être perçus ne le sont pas. Dans son dernier rapport sur les tendances de la fiscalité (2014), la Commission révèle que le manque à gagner en matière de TVA dans l'UE a augmenté de 5 points de pourcentage depuis le début de la crise en 2008.

Les pays présentant le plus faible manque à gagner fiscal en matière de TVA, exprimé sous forme de pourcentage du montant total de TVA dû, sont la Suède (2 %), Malte (4 %), les Pays-Bas (9 %) et le Danemark, l'Irlande et la Slovaquie (tous à 10 %). Ceux présentant le plus grand manque à gagner fiscal en matière de TVA sont la Roumanie (48 %), la Lettonie (41 %), la Grèce (39 %), la Slovaquie (37 %), la Lituanie (36 %) et la Hongrie (30 %). L'Italie (27 %) souffre elle aussi d'un manque à gagner substantiel en matière de TVA, contrairement aux trois autres plus grandes économies de l'UE, à savoir la France (19 %), l'Allemagne (12 %) et le Royaume-Uni (13 %).

L'administration fiscale britannique publie régulièrement des rapports sur l'ampleur du manque à gagner fiscal et les chiffres les plus récents pour 2011-2012 montrent que 35 milliards de livres sterling ont été perdues, à savoir 7,0 % du total des passifs d'impôt¹⁰. Ce rapport révèle que pour l'ensemble du manque à gagner fiscal, parmi les différents groupes de la population, les criminels sont responsables

de 4,7 milliards de livres sterling, les individus de 4,7 milliards, les grandes entreprises de 8,8 milliards et les petites et moyennes entreprises de 16,7 milliards. Un rapport de la commission parlementaire britannique chargée de l'administration fiscale a toutefois fait remarquer que ce calcul « *n'inclut pas une évaluation du montant des impôts perdus en raison de l'évasion fiscale, il ne représente donc qu'une fraction du montant dû¹¹* ».

C'est la question de l'évasion fiscale qui est au cœur de la majeure partie des travaux réalisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la fiscalité. L'OCDE a expliqué dans un rapport présenté lors du sommet du G20 en septembre 2013 :

« On considère de plus en plus que les États subissent d'importantes pertes de recettes au titre de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sous l'effet d'une optimisation fiscale visant à transférer ces bénéfices vers des pays où ils sont plus faiblement taxés, ce qui érode la base d'imposition des pays développés comme de ceux en développement. Ce type d'optimisation fiscale peut souvent conduire à une situation de "double exonération", dans laquelle les bénéfices ne sont taxés nulle part : ni dans le pays de résidence du contribuable, ni dans le pays de la source. »

Les auteurs de ce rapport font remarquer que l'Internet « permet aux entreprises d'implanter de nombreuses activités productives dans des lieux éloignés de l'emplacement physique de leurs clients ». Ils soulignent également que « ces phénomènes sont amplifiés par l'aptitude croissante des spécialistes de la planification fiscale à identifier et mettre à profit les possibilités d'arbitrage licites et les limites des pratiques de planification acceptables ».

Le moteur de recherche sur Internet Google est l'une des entreprises qui ont été accusées de faire en sorte de payer moins d'impôts. Pour ce faire, elle émettrait les factures pour ses espaces publicitaires à partir de l'Irlande, où le taux d'imposition des entreprises est moins élevé. La commission parlementaire britannique qui a enquêté sur ce dossier n'avait aucun doute que Google avait adopté une stratégie s'apparentant à de l'évasion fiscale. Dans son rapport publié en juin 2013, la commission est arrivée à la conclusion suivante :

« Google a généré 18 milliards de dollars de recettes à partir du Royaume-Uni entre 2006 et 2011. Les informations sur les bénéfices au Royaume-Uni dérivés de ces recettes ne sont pas disponibles, mais l'entreprise n'a payé que l'équivalent de 16 millions de dollars d'impôts au cours de la même période. Google défend sa position fiscale en affirmant que ses ventes d'espaces publicitaires à des clients britanniques s'effectuent en Irlande, un argument que nous estimons peu convaincant, dans la mesure où même si les ventes sont facturées à partir de l'Irlande, la majeure partie des recettes des ventes sont générées par du personnel situé au Royaume-Uni. Il nous apparaît clairement que les ventes aux clients britanniques sont la finalité, la responsabilité et le résultat de ses opérations au Royaume-Uni et que le traitement des ventes via Google Irlande n'a d'autre objectif que d'éviter de payer l'impôt des entreprises au Royaume-Uni. »

Depuis lors, les derniers chiffres publiés pour les opérations britanniques de Google montrent que l'entreprise a payé 11,6 millions de livres sterling d'impôt des en-

treprises au Royaume-Uni pour 2012 et l'entreprise continue d'être décriée pour ses arrangements fiscaux.

LES CONSÉQUENCES DE LA FRAUDE ET DE L'ÉVASION FISCALES

Des rapports de l'OCDE et des institutions européennes précisent que, selon elles, l'impact de l'évasion et de la fraude fiscales ne se limite pas à des recettes moindres pour les gouvernements.

Dans son Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (sa description du mécanisme par lequel les bénéfices sont transférés vers des pays où l'imposition est moindre), présenté au sommet du G20 en septembre 2013, l'OCDE affirme sans détour que les gouvernements, les contribuables individuels et les entreprises souffrent tous de cette situation¹². Voici un extrait de ce plan d'action :

· « *Les pouvoirs publics sont lésés. Les pouvoirs publics de nombreux pays doivent faire face à une diminution des recettes alors même que les coûts engagés pour faire respecter la discipline fiscale augmentent. En outre, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS selon l'acronyme anglais) sapent l'intégrité du système fiscal, car le public, les médias et certains contribuables jugent que les faibles taux d'imposition des entreprises sont injustes. Dans les pays en développement, le manque de recettes fiscales entraîne un sous-financement critique de l'investissement public qui pourrait contribuer à promouvoir la croissance économique. Globalement, la répartition des ressources, faussée par des considérations fiscales, n'est plus optimale.* »

· « *Les contribuables sont lésés. Lorsque les règles fiscales autorisent les entreprises à réduire leur charge fiscale en transférant leurs bénéfices hors des pays ou territoires où elles exercent leurs activités génératrices de revenus, ce sont les autres contribuables de ce même pays ou territoire qui supportent une plus large part de la charge fiscale.* »

· « *Les entreprises sont lésées. Les entreprises multinationales peuvent être confrontées à un risque élevé en termes de réputation si leur taux effectif d'imposition est jugé trop faible. Dans le même temps, toutes les entreprises n'évaluent pas forcément ce risque de la même manière, et une entreprise qui négligerait d'exploiter les possibilités légales d'alléger sa charge fiscale pourrait se trouver pénalisée face à la concurrence. De même, les entreprises qui exercent leurs activités uniquement à l'échelle nationale, comme les entreprises familiales ou les nouvelles sociétés innovantes, ont du mal à rivaliser avec les multinationales qui peuvent transférer leurs bénéfices à l'étranger pour se soustraire à l'impôt ou en réduire le montant. Les distorsions induites par les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices nuisent à une concurrence loyale.* »

La Commission européenne a elle aussi affirmé que les conséquences de l'évasion et de la fraude fiscales dépassaient leur impact sur les finances des gouvernements. Elle précise dans une déclaration de décembre 2013¹³ :

« *Chaque année, des milliards d'euros d'argent public sont perdus en raison*

de l'évasion et de la fraude fiscales. Les États membres sont donc lésés d'une importante part des recettes qui leur reviennent, ce qui porte également un coup à leurs systèmes fiscaux. Les entreprises sont désavantagées par rapport à leurs homologues qui s'adonnent à la planification fiscale agressive et à l'évasion fiscale. Les citoyens honnêtes doivent en conséquence assumer une charge plus lourde en termes d'impôts et de réduction des dépenses pour compenser les impôts impayés des fraudeurs. La lutte contre la fraude fiscale est donc essentielle pour une imposition plus juste et plus efficace. »

Le Conseil européen, dans ses conclusions de mai 2013, a fait référence à la nécessité de « protéger les recettes » en cette période d'« assainissement budgétaire », mais aussi de « garantir la confiance du public dans l'équité et l'efficacité des systèmes fiscaux ».

En d'autres termes, toutes ces déclarations soulignent qu'il convient de collecter plus d'argent via le système fiscal, mais aussi de le faire d'une façon jugée équitable et efficace par les citoyens.

DES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES...

La Commission européenne a dès lors décidé d'inclure des propositions visant à améliorer la discipline fiscale dans ses recommandations par pays adressées aux États membres dans le cadre du semestre européen, le système de coordination des politiques économiques et budgétaires de l'UE.

Les recommandations adressées à quinze pays sont reprises dans le tableau 2 ci-dessous et indiquent les domaines dans lesquels la Commission européenne a estimé que des changements étaient nécessaires.

Dans certains pays, il est clair que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

La Commission a par exemple formulé les recommandations suivantes pour l'Italie :

« Les mesures en faveur d'une meilleure traçabilité des transactions, notamment via la mise en place de seuils moins élevés pour les paiements en espèces, et le ciblage des avis d'imposition et des contrôles semblent prometteurs et pourraient effectivement contribuer à la lutte contre la fraude fiscale et renforcer le respect des obligations. De la même manière, la récente mise en application d'un système permettant à l'administration fiscale de recouper les données des banques et des opérateurs financiers avec les déclarations fiscales pourrait contribuer à la lutte contre la fraude fiscale et accroître le taux de recouvrement. Le programme de réforme national fait également état de la nécessité de déployer ces efforts. Il faudra pour ce faire tirer pleinement parti des instruments existants, contrôler leur impact et prendre des mesures supplémentaires. »

...ALORS QUE LES RESSOURCES SONT REVUES À LA BAISSÉ

Le gouvernement italien est prié de s'attaquer à l'évasion et à la fraude fiscales, mais les ressources humaines allouées à la lutte contre ce problème sont pourtant

revues à la baisse. Entre 2008, le début de la crise, et 2012, la principale administration fiscale du pays, l'Agencia delle Entrate, a perdu 3 257 effectifs, soit une baisse de 9,2 % sur une base comparable.

L'Italie ne fait pas exception.

En effet, cette diminution d'effectifs d'environ 9 % en quatre ans est proche de la moyenne de l'UE dans son ensemble comme le montrent les chiffres du tableau. Ces chiffres portent sur l'emploi dans l'administration fiscale des 28 États membres, plus l'Islande et la Norvège, et ils indiquent que 24 de ces pays ont réduit leurs effectifs¹⁴. Les États qui font exception sont la Norvège, le Luxembourg et la Suède, qui ont tous enregistré de faibles augmentations du nombre d'effectifs au cours de ces quatre années, ainsi que la Hongrie, l'Islande et la Slovaquie, où des changements majeurs dans la structure administrative des administrations fiscales rendent impossible toute comparaison.

Si on laisse de côté les trois derniers, ainsi que la Pologne, où les derniers chiffres datent de 2010, 56 865 emplois ont été perdus au total au sein des administrations fiscales entre 2008 et 2012, ce qui équivaut à 9,6 % des 593 000 emplois qui existaient au début de la période.

Dans certains pays, les diminutions d'effectifs ont été substantielles.

Deux pays ont réduit le nombre d'effectifs de leur administration fiscale de plus d'un cinquième en quatre ans, à savoir le Royaume-Uni (20,7 %) et la Grèce (21,9 %). La Lettonie enregistre une diminution très similaire de 19,8 %. Cinq autres pays présentent un pourcentage de pertes d'effectifs oscillant entre 15 % et 18 %, à savoir le Danemark (17,6 %), la Lituanie (17,3 %), Chypre (16,3 %), l'Estonie (14,8 %) et la Roumanie (14,7 %). Quatre pays, où les pertes d'emplois se sont avérées moins importantes en pourcentage, ont toutefois perdu plus d'un emploi sur dix au sein de leur administration fiscale entre 2008 et 2012. Il s'agit de l'Irlande (13,0 %), de la Belgique (11,9 %), de la Finlande (10,9 %) et du Portugal (10,4 %).

Au total, douze pays ont enregistré une perte de plus de 10 % des effectifs de leur administration fiscale en seulement quatre ans (voir le tableau 3).

Certains signes laissent entrevoir un ralentissement des diminutions d'effectifs. Si l'on examine les chiffres totaux pour les 26 pays qui disposent de données comparables pour les quatre années, le taux de diminution a baissé de 3,1 % entre 2008 et 2009 à 1,8 % entre 2011 et 2012.

Toutefois, rien ne laisse supposer que les diminutions d'effectifs sont terminées ou que la tendance s'est inversée dans l'ensemble de l'UE (voir le tableau 4).

Les derniers chiffres du tableau portent sur 2012 ou, dans le cas du Royaume-Uni, sur mars 2013, et, dans certains pays, des chiffres plus récents indiquent que les diminutions du nombre d'employés au sein des administrations fiscales nationales se poursuivent. Dans d'autres, de nouveaux projets de réductions d'effectifs ont été publiés.

- En **Belgique**, par exemple, les chiffres de la base de données fédérale sur le personnel, pdata.be, révèlent que le nombre d'employés du SPF Finance (y compris les services de restauration prestés par fedorest) ont chuté de 26 933 fin 2012 à 25 999 fin 2013, soit une baisse de 3,5 % en un an seulement¹⁵.

- Au **Danemark**, dans le sillage d'une fusion entre les administrations fiscales locales et nationales en 2005, le plan initial était de réduire le nombre

Tableau 2 : Recommandations par pays de l'UE

Pays	Recommandation/observations
Belgique	« Le système fiscal belge repose de façon disproportionnée sur la fiscalité directe et comporte des failles qui le rendent moins juste. »
Bulgarie	« le respect des obligations fiscales demeure un défi important »
Croatie	« le montant des impôts et des cotisations sociales réclamés, mais non collectés a plus que triplé entre 2005 et 2010 et représente environ 13 % de l'ensemble des impôts et cotisations collectés en 2010 »
République tchèque	« des progrès limités en matière de collecte de l'impôt et de respect des obligations fiscales »
Grèce	« il demeure urgent de s'atteler aux faiblesses structurelles de l'administration fiscale »
Hongrie	« le gouvernement estime que le non-respect des obligations fiscales a un impact majeur sur les recettes »
Italie	« Des mesures ont été prises pour améliorer la gouvernance fiscale, renforcer le respect des obligations et lutter contre la fraude, mais l'ampleur des défis nécessite la prise de mesures supplémentaires. »
Lettonie	« des défis considérables dans ce domaine [de l'économie informelle] »
Lituanie	« le système fiscal lituanien est caractérisé par une charge fiscale globale peu élevée [...] en particulier sur le capital et, dans une moindre mesure, sur le travail, ainsi que par un degré significatif de fraude fiscale »
Malte	« certaines mesures ont été prises pour améliorer le respect des obligations fiscales, mais les améliorations concrètes se font toujours attendre »
Pologne	« la progression vers une stratégie globale en matière de respect des obligations fiscales permettrait de générer plus de recettes au vu de la structure fiscale existante »
Roumanie	« le faible respect des obligations fiscales et un taux élevé de fraude fiscale constituent des défis majeurs pour le système fiscal roumain [...] la facilité relative avec laquelle les indépendants peuvent éviter de payer leurs impôts pourrait également constituer un facteur [expliquant le faible montant des recettes fiscales] »
Slovaquie	« les capacités des autorités à prévenir la fraude fiscale et à recouvrer les impôts impayés semblent limitées »
Slovénie	« il semble possible d'améliorer le respect des obligations fiscales »
Espagne	« il est possible de prendre d'autres mesures pour s'assurer que les impôts sont collectés conformément à la loi sur les impôts »

Source : Recommandations par pays en 2013 tirées de documents de travail, sauf pour la Belgique

Tableau 3 : Évolution de l'emploi au sein des administrations fiscales entre 2008 et 2012

Pays	Nom de l'organisme
Autriche	Steuer und Zollverwaltung
Belgique	SPF Finances (effectifs 1er janvier de l'année suivante)
Bulgarie	Agence nationale des recettes
Croatie	Porezna Uprava
Chypre	Département des finances
République tchèque	České Daňové Správy
Danemark	Skatteministeriet
Estonie	Ministère des finances
Finlande	Personnel de l'administration fiscale (ETP)
France	DGFIP
Allemagne	Bundesministerium der Finanzen Steuerbehörden
Grèce	Ministère de l'économie
Hongrie	Administration fiscale et douanière nationale
Islande	RSK
Irlande	Irish tax and customs
Italie	Agenzia delle Entrate
Lettonie	VID (Service des recettes de l'État)
Lituanie	VMI (Inspection des impôts)
Luxembourg	Administration des Contributions directes & AED
Malte	Inland Revenue Department
Pays-Bas	Belastingdienst (ETP)
Norvège	Skatteetaten (ETP)
Pologne	Ministerstwo Finansów
Portugal	Ministère des finances
Roumanie	Agence nationale pour l'administration fiscale
Slovaquie	Daňová a celní správa Slovenskej republiky (direction slovaque des impôts)
Slovénie	Davna uprava Republike Slovenije
Espagne	La Agencia Tributaria
Suède	Agence fiscale suédoise (1er janvier de l'année suivante)
Royaume-Uni	HMRC Core Department (ETP - année jusqu'au mois de mars suivant)
Total	

Sources : Autriche, IOTA ; Belgique, www.pdata.be ; Bulgarie, rapports annuels des administrations fiscales 2009-2012, IOTA 2008 ; Croatie, IOTA ; Chypre, IOTA ; République tchèque, Informace o činnosti Celní správy České republiky za rok 2012 ; Danemark, IOTA ; Estonie, IOTA ; Finlande, statistiques 2012 ; France, rapports annuels de la DGFIP ; Allemagne, IOTA ; Grèce, IOTA ; Hongrie, IOTA ; Islande, rapports annuels de l'administration fiscale (RSK) ; Irlande, rapports annuels du ministère des finances ; Italie, IOTA ; Lettonie, rapports annuels du ministère des finances (VID) ; Lituanie, IOTA ; Luxembourg, rapports annuels

2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2012/2008 (% et chiffres)	
7,865	7,761	7,501	7,398	7,321	-6.9%	-544
30,576	30,042	29,297	28,184	26,933	-11.9%	-3,643
7,796	7,439	7,643	7,577	7,596	-2.6%	-200
4,331	4,493	4,409	4,380	4,298	-0.8%	-33
570	590	537	526	477	-16.3%	-93
15,408	15,391	14,744	14,662	14,762	-4.2%	-646
8,708	8,177	7,629	7,402	7,173	-17.6%	-1,535
1,825	1,818	1,812	1,740	1,555	-14.8%	-270
5,757	5,595	5,336	5,229	5,130	-10.9%	-627
126,586	124,614	121,929	117,964	115,411	-8.8%	-11,175
112,981	112,295	110,894	110,650	110,000	-2.6%	-2,981
12,280	11,892	11,555	9,760	9,596	-21.9%	-2,684
15,635	15,607	15,607	23,060	22,482	43.8%	6,847
94	98	268	264	259	175.5%	165
6,590	6,100	6,076	5,962	5,732	-13.0%	-858
35,568	33,584	33,238	33,047	32,311	-9.2%	-3,257
5,074	4,461	4,176	4,147	4,069	-19.8%	-1,005
3,986	3,676	3,585	3,312	3,296	-17.3%	-690
910	915	915	914	936	2.9%	26
257	253	241	253	241	-6.2%	-16
30,894	30,707	29,964	29,010	28,106	-9.0%	-2,788
5,814	6,135	6,087	5,943	5,903	1.5%	89
43,235	48,217	42,801				
15,155	14,536	14,000	13,605	13,586	-10.4%	-1,569
31,281	30,793	29,448	27,025	26,668	-14.7%	-4,613
5,731	5,730	5,698	5,444	8,781	53.2%	3,050
2,586	2,554	2,526	2,506	2,421	-6.4%	-165
27,951	27,555	27,880	27,613	26,962	-3.5%	-989
10,419	9,922	10,267	10,463	10,783	3.5%	364
82,003	73,695	67,797	67,004	65,040	-20.7%	-16,963
657,866	644,645	623,860	575,044*	567,828*		

de l'administration fiscale ; Malte, IOTA ; Pays-Bas, rapports annuels de l'administration fiscale 2008-2011 (Belastingdienst), e-mail en 2012 de Belastingdienst ; Norvège, rapports annuels de l'administration fiscale (Skatteetaten) ; Pologne, IOTA ; Portugal, Sintese estatística do emprego público and Observatório do emprego público ; Roumanie, IOTA ; Slovaquie, IOTA ; Slovénie, rapports annuels de l'administration fiscale (DURS) ; Espagne, rapports annuels de l'administration fiscale (La Agencia Tributaria) ; Suède, e-mail de l'administration fiscale (Skatteverket) ; Royaume-Uni, rapports et comptes annuels du HMRC.

Tableau 4 : Le rythme d'évolution

Année	Évolution du nombre total d'effectifs par rapport à l'année précédente*	
	Pourcentage	Chiffre
2009	-3.1%	-18,178
2010	-2.7%	-15,507
2011	-2.4%	-13,210
2012	-1.8%	- 9,970
TOTAL		-56,865

* Basé sur les données comparatives de 26 pays pendant une période de quatre ans (sauf Hongrie, Islande, Pologne et Slovaquie)

d'employés de près de 40 %, de 10 700 équivalents temps plein (ETP) à 6 400 en 2012. La diminution des effectifs s'est toutefois avérée moins rapide que prévu, notamment en raison de retards enregistrés dans d'importants projets informatiques. Toutefois, dans le Finance Act de 2014, ces réductions d'effectifs sont toujours prévues. Les effectifs qui s'occupent directement des impôts devraient passer de 7 046 en 2012 et 6 885 en 2013 à 6 393 en 2014, 6 175 en 2015, 6 036 en 2016 et 5 912 en 2017¹⁶.

- En **Finlande**, où le rapport annuel 2012 de l'administration fiscale (VERO) précise qu'« en moyenne, le nombre d'effectifs a diminué de 2,7 % chaque année depuis 2008 », une nouvelle diminution de 7 % est prévue entre 2012 et 2015¹⁷.

- En **France**, en réponse à une question de l'Assemblée nationale posée en janvier 2013, le ministère français des finances a annoncé qu'il prévoyait de réduire le nombre d'employés au sein de l'administration fiscale (DGFiP) de 2 023 effectifs en 2013¹⁸ et de 1 988 ETP supplémentaires en 2014, selon un rapport parlementaire¹⁹. Cela équivaut à une diminution d'environ 1,7 % du nombre d'effectifs chaque année.

- En **Norvège**, les chiffres du syndicat YS Stat indiquent que de fin 2012 au 30 juin 2013, le nombre total d'employés de l'administration fiscale a chuté de 6 393 à 6 311, soit une diminution de 1,3 % en six mois.

- Au **Portugal**, les chiffres relatifs aux effectifs du secteur public montrent que le nombre d'employés au sein du ministère des finances a baissé de 13 586 en décembre 2012 à 13 285 en décembre 2013, soit une diminution de 2,2 %²⁰.

- En **Espagne**, les chiffres les plus récents concernant La Agencia Tributaria, l'agence fiscale espagnole, pour la fin de l'année 2013 révèlent que les effectifs ne sont plus qu'au nombre de 26 231. Il s'agit d'une diminution de 2,7 % par rapport à l'année précédente, ce qui porte le nombre d'effectifs à un niveau historiquement bas. En effet, les effectifs sont si peu nombreux

que le gouvernement espagnol a décidé de revoir sa politique dans ce domaine (voir ci-dessous)²¹.

· Au **Royaume-Uni**, l'administration fiscale, HMRC, a expliqué à une commission parlementaire qu'elle prévoyait de réduire le nombre d'employés en contact direct avec les usagers de 8 500 effectifs (environ un tiers) d'ici 2015. Elle prévoit par ailleurs que le nombre d'effectifs au sein des centres de contact qui gèrent les appels téléphoniques sera réduit presque de moitié de 6 900 en 2011-2012 à 3 700 en 2014-2015²².

L'IMPACT DES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

L'une des principales répercussions des diminutions du nombre d'effectifs travaillant au sein des administrations fiscales est la baisse de moral des employés qui restent.

En **France**, un sondage d'opinion réalisé pour le gouvernement par IPSOS auprès du personnel du ministère des finances fin 2013 et divulgué par le syndicat CFDT-Finances a révélé que 49 % des effectifs étaient inquiets quant aux diminutions de personnel et que 72 % des employés estimaient que leurs conditions de travail empiraient. Seuls 58 % des employés ont affirmé disposer de suffisamment de ressources et de soutien pour faire leur travail, une diminution de 7 points de pourcentage par rapport à l'année précédente, et près de la moitié des répondants ont expliqué que la qualité du service proposé s'était dégradée, une hausse de 6 points de pourcentage par rapport à six mois plus tôt²³.

Au **Royaume-Uni**, où davantage de postes ont été supprimés, la situation semble pire encore. Un récent rapport rédigé par UHY Hacker Young, un cabinet comptable, sur le HMRC, a révélé que 1 697 employés étaient partis en 2012-2013, le nombre le plus important depuis 2008-2009. Ce rapport a également laissé entendre que ces départs étaient en partie dus à la baisse de moral du personnel, dans la mesure où le HMRC subit des pressions constantes pour réduire ses coûts et améliorer ses performances. Roy Maugham, associé en fiscalité chez UHY Hacker Young, a déclaré à ce propos : « *Le HMRC a subi des critiques acerbes quant à ses performances récemment et il semblerait que le personnel peine à se remotiver*²⁴. »

La baisse de morale du personnel du HMRC se reflète dans ses propres sondages d'opinion effectués auprès des employés. Dans le dernier sondage réalisé en août 2013, seuls 26 % des effectifs affirmaient que le HMRC était bien géré (2 % se sont dits tout à fait d'accord, et 24 % d'accord), tandis que 50 % n'étaient pas d'accord avec cette affirmation (30 % se sont dits en désaccord et 20 % en complet désaccord). À la question de savoir si les changements apportés au sein du HMRC étaient « généralement bénéfiques », les résultats se sont avérés encore plus désastreux : seuls 17 % se sont dits d'accord avec cette affirmation (1 % tout à fait d'accord et 16 % d'accord), contre 54 % en désaccord (34 % se sont dits en désaccord et 20 % en complet désaccord). Bien que ces résultats soient légèrement meilleurs que ceux du même sondage réalisé en 2012, ils sont bien pires que ceux de la fonction publique (gouvernement central) dans son ensemble (-17 points de pourcentage sur la gestion globale et -10 points de pourcentage sur les changements)²⁵.

Le plus grand écart observé entre les résultats du HMRC et ceux de la fonction publique dans son ensemble concerne la question visant à déterminer si les employés sont fiers de dire qu'ils travaillent pour le HMRC. Seuls 28 % des effectifs se sont dits tout à fait fiers de travailler pour le HMRC, contre 56 % pour l'ensemble de la fonction publique, ce qui reflète bien la baisse de moral au sein de l'administration fiscale britannique.

Cette baisse de moral n'est pas seulement préoccupante pour les employés de l'administration fiscale. Elle a également un effet sur les services offerts aux contribuables. Comme le souligne Roy Maugham d'UHY Hacker Young : *« Il est inquiétant de constater un tel roulement de personnel en charge des impôts des personnes physiques, dans la mesure où cela aura un impact au jour le jour sur les contribuables qui sont souvent ceux qui ont le plus besoin de conseils quant à la manière de remplir leurs obligations fiscales. »*

Les incidences des diminutions d'effectifs se ressentent également dans d'autres domaines.

L'impact le plus évident est la baisse des impôts collectés, comme en Grèce et au Royaume-Uni, les deux pays qui ont réduit les effectifs de leur administration fiscale de plus d'un cinquième depuis 2008.

En **Grèce**, où le syndicat POE-DOY a produit ses propres chiffres, qui révèlent que le nombre d'employés au sein de l'administration fiscale a chuté de 19 % en seulement deux ans, de 12 119 en 2010 à 9 760 en 2012, les arriérés d'impôts sont passés de 45 milliards d'euros fin 2011 à 56 milliards d'euros un an plus tard. Tryfon Alexiadis, le vice-président de ce syndicat, se demande si le gouvernement, qui a adopté 22 textes de loi différents en matière de fiscalité en deux ans, souhaite réellement améliorer le système²⁶.

Au **Royaume-Uni**, un expert externe, Ronnie Ludwig, à la tête du département de gestion de fortune chez Saffery Champness, a expliqué que le manque de personnel expliquait en partie l'incapacité du HMRC à prélever autant d'impôts qu'il le devrait à partir des comptes offshore. Il a déclaré :

« Lorsque le HMRC n'est pas parvenu à prélever le montant prévu d'impôts à partir des comptes bancaires offshore, ses dirigeants ont été publiquement humiliés pour un échec qui était pratiquement inévitable. L'objectif était de loin trop optimiste et les ressources législatives et humaines disponibles pour résoudre le problème étaient bien trop irréalistes. Si le scénario se répète dans le cadre du mouvement anti-évasion actuel, il n'est pas étonnant que les cadres du HMRC ne soient pas au meilleur de leur forme²⁷. »

Le National Audit Office, qui examine les performances des organismes publics, a également fait part de ses inquiétudes quant à l'impact de la limitation des ressources sur la capacité du HMRC à collecter l'impôt dû. L'Office a déclaré à propos des systèmes conçus spécifiquement pour minimiser l'impôt :

« [...] lorsque nous avons examiné la réponse du HMRC aux systèmes permettant d'éviter l'impôt, nous avons découvert qu'il comptait 41 000 dossiers d'évasion fiscale en cours au 31 août 2012 et il devait encore démontrer si oui ou non il était en mesure de gérer l'ensemble de ces dossiers par lui-même. Le HMRC sera donc confronté à un énorme défi en matière de ges-

tion s'il continue à respecter ses engagements en augmentant les recettes via le renforcement de ses activités anti-fraude et anti-évasion²⁸. »

Au **Danemark**, 1535 emplois (-17,5 %) ont été perdus entre 2008 et 2012. Le nombre d'employés alloués au recouvrement des dettes fiscales est passé de 1 065 en 2011 (ETP) à 943 en 2013. En conséquence, les montants dus à l'administration fiscale ont augmenté, qu'il s'agisse de l'impôt des personnes physiques (de 7,2 milliards de couronnes danoises en 2011 à 8,5 milliards de couronnes danoises en 2012) ou de l'impôt sur les sociétés (de 6,9 milliards de couronnes danoises en 2011 à 7,7 milliards de couronnes danoises en 2012).

En **Irlande**, en 2011, l'administration fiscale (Revenue Commissioners) prévoyait déjà que l'objectif de réduire le nombre d'effectifs à « 5 678 en 2014 était risqué et une diminution trop importante au vu des risques réels en matière de non-conformité ». Dans son rapport annuel de 2012, elle a également affirmé qu'« au cours de l'année, 282 membres du personnel ont pris leur retraite, ce qui a résulté en une perte d'expérience et en des lacunes de compétences essentielles ».

Les diminutions d'effectifs ont également pour conséquence la dégradation du service offert aux contribuables, ce qui a un effet néfaste sur l'équité et l'efficacité de l'ensemble du système. De nombreux pays ont réduit ou prévoient de réduire le nombre de bureaux de perception locaux où les contribuables peuvent s'adresser pour résoudre leurs problèmes.

C'est notamment le cas en **Finlande**, où l'administration fiscale VERO a annoncé fin 2012 qu'elle prévoyait de mettre un terme à ses opérations dans 20 agglomérations du pays d'ici 2015²⁹. En Grèce, le syndicat POE-DOY affirme que le nombre de bureaux de perception est passé de 288 en 2010 à 80 en 2013. L'administration fiscale italienne (Agenzia della Entrate) dispose d'un important programme de fermeture et elle a annoncé en mars 2014 qu'elle prévoyait de fermer 58 bureaux de perception locaux supplémentaires sur un total de 374³⁰. L'administration fiscale néerlandaise prévoit elle aussi de fermer 22 des 40 bureaux de perception existants³¹.

Au **Royaume-Uni**, le HMRC a été encore plus loin. En mars 2013, il a annoncé qu'il prévoyait de fermer l'ensemble de ses 281 centres de contact locaux et de les remplacer par des conseillers mobiles, menaçant ainsi quelque 1300 emplois. En février 2014, le HMRC a confirmé qu'il mettrait en œuvre cette proposition et que l'ensemble des centres de contact serait fermé avant la fin du mois de juin 2014. Le National Audit Office a toutefois annoncé en 2013 : « *Le HMRC a réalisé des progrès dans la réduction de ses coûts et atteint ses objectifs en matière de recettes, mais il doit encore consentir à des efforts importants pour améliorer le service à la clientèle et atteindre un niveau de service acceptable* ». Il a notamment cité l'exemple suivant : l'objectif du HMRC est de répondre à 80 % des appels dans les cinq minutes ; la norme dans le secteur est de répondre à 80 % des appels dans les 20 secondes.

Bien que de nombreux contribuables gèrent désormais leur dossier fiscal en ligne, ce n'est pas possible pour tout le monde et les citoyens les plus vulnérables sont souvent ceux qui sont le moins à même de le faire. Comme l'a souligné le syndicat PCS, qui représente la majorité des employés du HMRC, un quart des 2,5 millions de personnes qui utilisent ces services sont des travailleurs migrants

et leurs questions sont souvent complexes. Le secrétaire général de PCS, Mark Serwotka, a déclaré : « *Ces fermetures décrédibilisent sérieusement les affirmations du gouvernement, selon lesquelles il souhaite s'assurer que les contribuables payent leurs impôts.* »

En **France**, où le nombre de fermetures de bureaux au niveau local est relativement peu élevé, la situation est différente. L'administration fiscale, la DGFiP, souhaite conserver une organisation décentralisée, avec ses 2 961 bureaux à travers le pays³². Un rapport rédigé pour le parlement national en octobre 2013 souligne toutefois que malgré les engagements pris en faveur du maintien de ce réseau, la diminution des ressources rend cette situation insoutenable : « *Le double discours actuel, visant à proclamer un maintien des missions et du réseau, tout en réduisant les moyens, ne pourra pas fonctionner sur le long terme*³³. » En réalité, en raison du grand nombre de contribuables en demande et de réductions d'effectifs telles que le personnel des bureaux de perception doit abandonner ses fonctions habituelles pour travailler à l'accueil, la DGFiP a reconnu que le personnel éprouvait des difficultés à accueillir les usagers dans de bonnes conditions.

L'impact global de ces mesures et des autres diminutions d'effectifs peut résulter en la dégradation du service offert aux contribuables, ce qui a des conséquences négatives.

Le National Audit Office, dans son rapport sur le HMRC au Royaume-Uni, est arrivé à la conclusion suivante :

*« Le HMRC a trois priorités stratégiques : améliorer le service à la clientèle, réduire ses coûts de fonctionnement et réinvestir l'argent récupéré grâce à ses économies en termes d'efficacité pour générer davantage de recettes fiscales. Ces priorités ne sont pas toujours conciliables. Notre programme de travail 2012-2013 nous a permis d'examiner les progrès du HMRC par rapport à chacune de ces priorités. Nous avons constaté que le HMRC avait réalisé des progrès significatifs dans la réduction de ses coûts et qu'il avait atteint ses objectifs en matière de recettes, mais qu'il lui restait encore beaucoup de chemin à parcourir pour que son service à la clientèle atteigne un niveau acceptable. L'amélioration du service à la clientèle constitue un élément important de la stratégie du HMRC visant à collecter une part plus importante de l'impôt dû en aidant les citoyens et les entreprises à respecter volontairement leurs obligations fiscales*³⁴. »

Les conséquences de cette situation dans la pratique sont reprises dans un rapport parlementaire distinct qui porte spécifiquement sur le service à la clientèle du HMRC. Ce rapport a révélé que l'objectif du HMRC était de répondre à 80 % des appels dans les cinq minutes, tandis que la norme dans le secteur est de répondre à 80 % dans les 20 secondes. En 2012-2013, il fallait en moyenne six minutes au HMRC pour répondre aux appels et 10 % des appels ne recevaient jamais de réponse³⁵.

En France, le gel du barème de l'impôt annoncé par le gouvernement en 2011 a fait basculer un million de nouveaux foyers dans l'imposition en 2013, après que 940 000 contribuables supplémentaires sont devenus imposables en 2012. En raison de la diminution du nombre d'employés, les bureaux de perception ont été submergés par les demandes de conseils et les soumissions de déclarations des contribuables. Des membres du personnel des bureaux de perception ont dû mettre en

suspens leurs activités habituelles pour travailler à l'accueil. En 2012, la DGFIP avait déjà reconnu que le personnel rencontrait des difficultés à accueillir les contribuables dans de bonnes conditions³⁶.

UN CHANGEMENT DE CAP ?

En Espagne, il semblerait que le gouvernement commence à reconnaître que les réductions d'effectifs au sein de l'administration fiscale, La Agencia Tributaria (AEAT) ont été trop loin. En avril 2014, il a publié un décret permettant à l'AEAT de recruter plus d'effectifs que les 10 % de ceux perdus en raison de départs naturels, ce qui constitue la règle dans le reste du secteur public³⁷. Le document accompagnant ce décret précisait que la diminution du nombre d'employés était « *plus qu'inquiétante* », dans la mesure où l'AEAT avait enregistré une « *grave réduction de son personnel* », qui, si aucune mesure n'est prise, pourrait résulter en la perte d'un quart de son personnel entre 2010 et 2020. L'âge moyen des employés de l'AEAT est passé « *d'un peu plus de 40 ans au moment de sa création à environ 50 ans actuellement* ». En conséquence, dans les prochaines années, les départs à la retraite pourraient « *mettre gravement en péril l'amélioration nécessaire de ses performances, voire le maintien de ses performances* ». Cette situation pourrait « *mettre gravement en péril l'intérêt du public* ».

Comme le souligne ce document, « *il est plus que probable que les réductions excessives des coûts de personnel aient un impact très négatif sur le déficit ; ces réductions seront donc très malvenues* ». Avec chaque euro dépensé en coûts fixes, le personnel de l'AEAT génère 15 euros de recettes. Il n'est dès lors pas étonnant que l'AEAT prévoie de recruter 166 nouveaux employés en plus des 72 emplois déjà prévus³⁸.

En **Irlande** également, il semblerait que le gouvernement réalise que la réduction des effectifs au sein de l'administration fiscale peut s'avérer néfaste. L'examen des dépenses réalisé en 2011 par l'Office of the Revenue Commissioners, l'administration fiscale irlandaise, précisait que trop d'effectifs étaient perdus. On peut lire dans ce rapport :

« Les départs à la retraite encouragés, les départs à la retraite normaux et les départs prévus avant février 2012 ont privé l'administration fiscale d'une expérience et de compétences clés bien trop rapidement. Certaines de ces compétences doivent être remplacées de toute urgence. Quelque 655 emplois ont été perdus depuis 2008 et nous estimons que 560 membres du personnel prendront leur retraite d'ici 2014. »

Les auteurs de ce rapport expliquent également que le plafonnement du nombre d'effectifs à 5 678 pour 2014 était déjà trop risqué et constituait une réduction trop importante au vu des risques existants en matière de non-conformité. Ils ont souligné qu'une diminution du nombre d'employés aurait pour conséquence la perte de plus d'impôts : « *l'augmentation du nombre de contribuables ne respectant pas leurs obligations compenserait largement les économies réalisées via la réduction des effectifs* ». Il semblerait que ces avertissements aient été entendus, dans la mesure où le nombre d'employés au sein de l'administration fiscale a légèrement augmenté à

5 745 (ETP) en 2013, 13 employés de plus (0,2 %) qu'en 2012, bien que le nombre d'effectifs soit toujours 13 % inférieur aux niveaux de 2008.

Ce n'est toutefois pas parce que de nouveaux emplois sont prévus que des effectifs sont bel et bien engagés.

En témoigne la situation aux Pays-Bas où, à la suite d'une campagne menée par le syndicat FNV Abvakabo en décembre 2012, le gouvernement avait promis de renforcer le service et d'augmenter le nombre d'inspecteurs des impôts. Toutefois, au lieu des 1600 effectifs promis, seuls 500 nouveaux inspecteurs ont été engagés et le reste des nouveaux employés ont été transférés dans d'autres départements du service.

Mieke van Vliet d'Abvakabo a déclaré à ce sujet : « *Wiebke [le ministre responsable] sait que beaucoup plus d'argent pourrait être collecté, mais selon ses dires, il cherche toujours le moyen d'y parvenir. Les employés savent exactement où trouver cet argent... Pourquoi ne s'attèle-t-il pas directement au problème au lieu de procéder à des réductions d'effectifs ? Les dirigeants politiques n'ont de cesse d'intervenir et il faut que ça cesse*³⁹. »

CONCLUSION

L'évolution de la situation aux Pays-Bas indique que même si les fonctionnaires de l'administration fiscale génèrent des recettes qui couvrent bien plus que leur salaire, les pressions politiques ne permettent pas de recruter suffisamment de personnel.

Même en Irlande et en Espagne, où l'administration fiscale augmente ou prévoit d'augmenter ses effectifs, le nombre d'employés demeure bien en deçà des niveaux d'avant la crise.

Le présent rapport démontre qu'en moyenne, les administrations fiscales européennes ont perdu un dixième de leurs employés entre 2008 et 2012 et que de nombreux pays continuent de diminuer leurs effectifs. Avec des réductions d'effectifs de cette ampleur, il est plus difficile pour les administrations fiscales de poursuivre ceux qui décident d'éviter l'impôt et de frauder. Les contribuables peinent eux aussi à obtenir l'aide dont ils ont besoin pour payer le juste montant des impôts qu'ils doivent à l'État au bon moment.

Lorsque la dégradation du service et des conseils aux citoyens en matière de fiscalité est combinée au sentiment que d'autres sont en mesure d'échapper à leurs obligations fiscales, la population ne croit plus en l'efficacité du système fiscal. Les conséquences de cette perte de confiance se ressentent dans l'ensemble de la société.

NOTES

¹ Impact de l'austérité sur l'emploi dans les administrations fiscales et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans l'UE des 27 et en Norvège <http://www.epsu.org/a/9397>

² EU tax policy: achievements and way forward, commission aux affaires économiques et monétaires (ECON) - Parlement européen, Bruxelles, 7 avril 2014

³ Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne - Édition 2013

⁴ Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, 2013 Report

⁵ Prévisions économiques européennes 2014, Commission européenne 2.2014

⁶ Closing the European Tax Gap: A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament by Richard Murphy FCA Director Tax Research UK, février 2012

⁷ Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News, document de travail fiscalité n° 39, Commission européenne, 2013

⁸ Seules les estimations les plus récentes sont reprises ici. Le rapport 2013 de la FSESP mentionnait des estimations précédentes pour la Suède, le Danemark, la Finlande et la France.

⁹ Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States: Final Report, CASE et CPB, Varsovie, juillet 2013

¹⁰ Measuring tax gaps 2013 edition: Tax gap estimates for 2011-12, HM Revenue and Customs, octobre 2013

¹¹ HMRC Tax Collection: Annual Report & Accounts 2012-13, House of Commons Committee of Public Accounts, décembre 2013

¹² Rapport du secrétaire général de l'OCDE aux dirigeants du G20, Saint-Petersbourg, Russie, 5-6 septembre 2013

¹³ Fighting Tax Evasion and Avoidance: A year of progress, MEMO/13/1096

¹⁴ Ces chiffres sont tirés de différentes sources, dont des rapports annuels des administrations fiscales, des statistiques officielles sur l'emploi dans le secteur public et des documents publiés par l'organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA). Il existe des différences entre les pays des groupes couverts par les statistiques.

¹⁵ https://www.pdata.be/start/tab_stat_form_dyn.php?pagetitle=menu19

¹⁶ Finanslov for finansåret 2014, §09.21.01 (Personale) http://www.fm.dk/publikationer/2014/finanslov-for-finansaaret-2014/~/_media/Publikationer/Imported/2014/AFL14/Finanslov%209_WEB.pdf

¹⁷ Selon le rapport à l'OCDE (voir Forum on Tax Administration, Information note: Working smarter in structuring the administration, in compliance, and through legislation, janvier 2012

¹⁸ Question n° : 10748 de Mme Carole Delga, 15 janvier 2013

¹⁹ Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395)

²⁰ Síntese estatística do emprego público 4.º trimestre 2013

- ²¹ Europa Press 7 avril 2014 <http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-economia-fiscal-gobierno-admite-plantilla-agencia-tributaria-minimos-historicos-20140407150647.html>
- ²² House of Commons Committee of Public Accounts : HMRC : Customer service Thirty-sixth Report of Session 2012–13, mars 2013
- ²³ Voir <http://www.cfdt-finances.fr/Observatoire-interne-de-Bercy-des>
- ²⁴ Staff quit HMRC in highest numbers for four years as stress rises, Lucy Warwick-Ching, Financial Times, 4 novembre 2013
- ²⁵ HMRC People Survey results : 2013, janvier 2014 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271610/HMRC0000_HMRC.PDF
- ²⁶ Greece's quest for taxes collects public's outrage, by Suzanne Daley, New York Times, International Weekly 10.11.14
- ²⁷ <http://economia.icaew.com/news/february2014/deeper-moral-crisis-at-hmrc#sthash.qqfhqBVo.dpuf>
- ²⁸ HM Revenue & Customs 2012-13 Accounts : Report by the Comptroller and Auditor General (NAO), 2 juillet 2013
- ²⁹ Communiqué de presse du 30.11.2012
- ³⁰ <http://www.iljournal.it/2014/le-sedi-dellagenzia-delle-entrate-che-chiuderanno/570703>
- ³¹ <http://www.nuij.nl/economie/helft-kantoren-belastingdienst-dicht.15951885.lynkx>
- ³² Rapport annuel de la DGFIP 2012
- ³³ Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395)
- ³⁴ HM Revenue & Customs 2012-13 Accounts : Report by the Comptroller and Auditor General (NAO), 2 juillet 2013
- ³⁵ House of Commons Committee of Public Accounts: HMRC : Customer service Thirty-sixth Report of Session 2012–13, mars 2013
- ³⁶ Le Figaro 20.9.2013 <http://www.lefigaro.fr/impots/2013/09/20/05003-20130920ARTFIG00227-les-agents-des-impots-debordes-par-l-afflux-de-nouveaux-contribuables.php>
- ³⁷ Real Decreto-ley 5/2014, BOE, 5 avril 2014, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3650
- ³⁸ Europa Press, 7 avril 2014 <http://www.europapress.es/economia/fiscal-00347/noticia-economia-fiscal-gobierno-admite-plantilla-agencia-tributaria-minimos-historicos-20140407150647.html>
- ³⁹ <http://www.abvakabofnv.nl/over-ons/nieuws/nieuwsoverzicht/2014/03/medewerkers-belastingdienst-hoge-werkdruk-staat-loopt-miljarden-mis/>



LA FSESP EST LA FÉDÉRATION SYNDICALE EUROPÉENNE DES SERVICES PUBLICS, LA PLUS GRANDE DES FÉDÉRATIONS MEMBRES DE LA CES. 8 MILLIONS DE TRAVAILLEURS DU SERVICE PUBLIC DE PLUS DE 265 ORGANISATIONS SYNDICALES EN SONT MEMBRES. ELLE REPRÉSENTE LES TRAVAILLEURS DES SECTEURS DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU ET DES DÉCHETS, DES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ ET DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE DANS TOUS LES PAYS D'EUROPE, Y COMPRIS CEUX DE LA FRANGE ORIENTALE DE L'UNION EUROPÉENNE. LA FSESP EST L'ORGANISATION RÉGIONALE RECONNUE DE L'INTERNATIONALE DES SERVICES PUBLICS (ISP)

www.epsu.org