

L'impact de l'austérité sur la perception de l'impôt



L'austérité, la meilleure amie des fraudeurs ...

« Au lieu d'investir dans des administrations fiscales de qualité, les gouvernements ont continué de réduire les moyens nécessaires à la poursuite de ceux qui peuvent payer des impôts, mais choisissent de ne pas le faire.

La réponse à la pandémie du Covid-19 a dramatiquement mis en évidence le sous-financement permanent de la santé et des soins aux personnes âgées. Cette crise a mis en relief les inégalités présentes en Europe.

Rendre les systèmes fiscaux beaucoup plus progressifs et transparents et garantir que les administrations fiscales publiques nationales ont les ressources et moyens de collecter les impôts sera essentiel à la stratégie de relance de l'Union européenne »

Jan Willem Goudriaan, secrétaire général de la fédération européenne des Services Publics (FSESP) – 4 juin 2020

**Perte massive d'emplois aux Finances,
partout en Europe et en Belgique !
L'austérité la meilleure amie des fraudeurs ...
(quelques éléments du rapport EPSU 2020).**

- **Suite aux politiques d'austérité néolibérales, entre 2008 et 2018 près de 100.000 emplois ont disparu** dans les administrations fiscales de 30 pays européens, soit **une chute en moyenne de 14,3 %, environ un emploi sur sept ! Belgique et Grande-Bretagne : des pertes de plus de 25%, soit plus d'un emploi sur quatre ... !**
- Ces chiffres émanent du 3^e rapport EPSU 2020, basé sur les données des administrations fiscales nationales, ainsi que sur une enquête d'EPSU¹ auprès de ses syndicats affiliés. Il en ressort une claire **nécessité d'agir en matière de taxation.**
- Toute une série de mesures pourraient être prises, notamment au niveau européen, pour **contrer la fraude et l'évasion fiscale**, même si certaines comme la directive ATAD ou l'échange automatique d'informations ont été mises en place. Elles demandent du personnel pour être appliquées avec efficacité et en tirer toutes les informations utiles ...
- On constate également une tendance générale vers **des impôts moins progressifs.**
- Les agents des administrations fiscales sont **toujours plus qualifiés, mais on enregistre aussi un vieillissement du personnel faute d'embauches ; l'informatisation a été utilisée entre autres pour réduire les coûts**; la majorité des syndicats affiliés pensent que la numérisation a réduit l'accessibilité de l'administration pour certains usagers. Un certain nombre de services ont été externalisés ou privatisés.
- La plupart des administrations fiscales ont des départements distincts pour les entreprises et pour les particuliers, mais seuls sept pays sur 28 ont un service destiné aux **très grosses fortunes (High Net-Worth Individuals).** La Belgique n'en dispose pas !
- **Pour 14 pays sur 19, les salaires des agents ont été tenus à la baisse**, avec pour méthode principalement des réductions sur des avantages complémentaires.
- Les suppressions d'emplois rendent plus difficile pour les administrations fiscales, **le suivi** de ceux qui délibérément cherchent à fuir leurs obligations fiscales de manière agressive. En même temps, cela rend plus difficile pour l'ensemble des contribuables de payer leur juste part de l'impôt au moment adéquat. **Ceci peut entraîner une perte de confiance des citoyens à l'égard de leur administration.**

¹ EPSU – European Public Services Unions (syndicat européen des Services Publics) ; regroupe 8 millions d'affiliés et 265 syndicats ; EPSU Report 3 – « The Impact of Austerity on Tax Collection », Juin 2020, Lionel Fulton (Labour Research Department) - - www.epsu.org ; ce 3^e rapport fait suite à celui de novembre 2014, qui dénonçait déjà la dégringolade des effectifs, amorcée depuis 2008, dans la foulée de la crise financière.

La dégringolade des effectifs aux Finances

- **Au niveau européen** (30 pays : Union européenne plus Islande et Norvège)²

2008 : 668.404

2012 : 614.716

2016 : 584.205

2018 : 572.855

- **La Belgique dans le Top 5 : diminutions supérieures à un quart des effectifs !**
La Belgique se situe en 4^o position sur 30 pays recensés avec – 27,5% d’effectifs entre 2008 et 2018. Ses effectifs sont passés de 27.250 à 19.748. La Grande-Bretagne est en 2^o position avec – 28,5%. En attente de Brexit (?), elle accompagne les 3 pays baltes Lituanie, Lettonie, Estonie, toutes petites économies ouvertes, misant depuis la fin de la guerre froide sur un rôle de plaque tournante néolibérale entre la Russie et l’Union européenne ...
 - **Les Etats en régression néolibérale organisée ... : diminution de 10 à 20%.**
On y trouve entre autres la France (-18,9%) et l’Italie (-20,7%), la Hongrie (-15%) et la Finlande (-13,5%), mais aussi les Pays-Bas (-9,7%) et l’Espagne (-10%) ...
 - **Ceux qui semblent encore croire à la nécessité d’une lutte efficace contre la fraude et l’évasion fiscale : environ 5% de réduction ou moins.**
Entre autres, des pays nordiques : Danemark (-6,4%) et Suède (-2,5%) et du centre européen : Allemagne (-5,4%), Autriche (-2,9%), Tchéquie (-0,1%)
L’Irlande avec – 6,7% a connu un chemin particulier, tout comme le Danemark : après avoir réduit leur personnel, ils l’ont ré-augmenté.
 - **Le Luxembourg et la Norvège : des augmentations d’effectifs !**
Le Luxembourg se distingue par un accroissement important de 29,8%, passant de 588 à 752 agents. C’est en 2016, après une période de stabilité que cette progression s’effectue. Les révélations liées aux « fuites » du Luxleaks et ses conséquences sur la place financière luxembourgeoise n’y sont vraisemblablement pas étrangères ...
La Norvège, adepte reconnue d’une politique fiscale stricte, enregistre 4,4% d’augmentation du personnel des Finances.
- *A noter que ni Malte ni la Grèce n’avaient de chiffres complets disponibles.**
De 2008 à 2012, selon le précédent rapport d’EPSU³, la Grèce au cœur de la crise qui la frappait (et avec le contrôle extérieur des institutions de la Troïka) avait jugé bon de réduire ses effectifs de plus d’un cinquième⁴. Quant à Malte, où le journalisme d’investigation fiscale a coûté la vie à une journaliste, certains chiffres de l’OCDE suggèrent une chute de 12,3% entre 2009 et 2017.

² 3^o Rapport EPSU 2020, p.18

³ 2^o Rapport EPSU novembre 2014

⁴ L’évasion fiscale de la Grèce était estimée en 2012 par son directeur des contrôles fiscaux entre 12 à 15% de son PIB ; selon lui, avec une moitié récupérée, le problème budgétaire de la Grèce aurait été résolu (L’Echo – 8 juin 2012)

De la nécessité d'un impôt juste : où en est-on, au niveau européen ?⁵

Une récente brochure de la Commission européenne⁶ met en évidence le fait qu'un impôt juste est d'une cruciale importance. Il permet, selon elle :

- « **aux citoyens d'avoir accès à une éducation de qualité, aux soins de santé et aux infrastructures publiques. Il contribue à fournir aux plus vulnérables un filet de sécurité et à pouvoir soutenir la justice sociale ;**

- Il joue un rôle fondamental dans le **soutien apporté à une économie forte et durable**, un environnement prospère et de justice sociale et

- Il est essentiel pour des **recettes stables**, pour le modèle social européen, un environnement économique concurrentiel et surtout pour le moral des contribuables. »

Pourtant le document rappelle que la fraude et l'évasion fiscale sont toujours présentes à grande échelle et donc les pertes en recettes fiscales substantielles⁷. Ce qui réduit les fonds disponibles pour les dépenses publiques et les investissements, affaiblit la confiance des citoyens et des entreprises dans leurs gouvernements, et mine une juste concurrence.

Faire front, face à la fraude et à l'évasion fiscale ... ?

Depuis 2014, le Conseil européen et le Parlement ont adopté une série de mesures relatives à **l'échange automatique et obligatoire d'informations entre administrations fiscales**⁸. Les administrations fiscales reçoivent ainsi beaucoup plus d'informations sur les comportements fiscaux des personnes et sociétés. Il devient donc **essentiel de développer des capacités de surveillance et de recherche pour tirer les bénéfices de ces nouveaux instruments légaux !**

De nombreuses autres propositions importantes sont **toujours dans l'impasse**. C'est au niveau du Conseil européen principalement que cela coïncide, puisque l'unanimité des Etats membres est requise en matière de fiscalité.

Selon EPSU⁹ et les mouvements de lutte pour la justice fiscale, ces propositions pourraient réduire les pertes en recettes fiscales. Elles incluent :

- Un projet de Directive pour un bilan comptable (**reporting**) **des entreprises pays par pays** ;
- Un projet de Directive pour une assiette commune fiscale consolidée de l'impôt des sociétés (**CCCTB**), que les syndicats voudraient voir accompagnée d'un taux minimum de 25% sur les bénéfices, et **une taxation unitaire**. Ceci voudrait dire que chaque filiale de société multinationale serait traitée comme une partie de la même société (ce qui correspond davantage à la situation actuelle) et non comme une entité séparée qui pourrait être utilisée comme véhicule d'évasion fiscale.

⁵ Voir dans le rapport EPSU 2020, les pages 8 à 11

⁶ A Fair Share : Taxation in the EU for the 21st Century – European Commission 2018

⁷ Pour rappel, l'étude de Richard Murphy « The European Tax Gap » publiée en 2019, pour le groupe socialiste et démocrate du Parlement européen, estimait le total des pertes en recettes fiscales entre 750 et 900 milliards d'euros par an. Une étude précédente du même auteur portait le total à 1.000 milliards d'euros.

⁸ Directive du Conseil européen 2016/881 du 25 mai 2016

⁹ Congrès EPSU 2019 – compte rendu Justice fiscale

L'accent serait mis davantage dans le calcul de l'assiette fiscale sur des facteurs de production comme le nombre d'emplois ou les chiffres de vente.

- **Une liste européenne réelle des paradis fiscaux, incluant ceux situés dans l'Union européenne**, (Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique...), appuyée de sanctions à l'égard de ceux qui les utilisent.

Quelques autres acquis et questions

En 2019, après une campagne des syndicats et d'un certain nombre d'ONG, une nouvelle directive concernant **les lanceurs d'alerte** a été approuvée. Elle établit des normes minimales de protection pour ceux-ci et inclut dans son champ d'application la fraude et l'évasion fiscale. Les scandales de Luxleaks en 2014, des Panama Papers en 2016 et des Paradise Papers en 2017, impliquant une planification de fraude et d'évasion fiscale agressive, ont été mis en lumière par des lanceurs d'alerte, ce qui a alerté sur la nécessité de les protéger.

La Commission elle-même, s'appuyant sur les règles du marché et donc du respect des droit accordés à la concurrence, s'est opposée à certains accords fiscaux consentis par certains gouvernements nationaux à des sociétés transnationales, déclarant à plusieurs occasions ces **« rulings », des aides illégales d'Etat**.

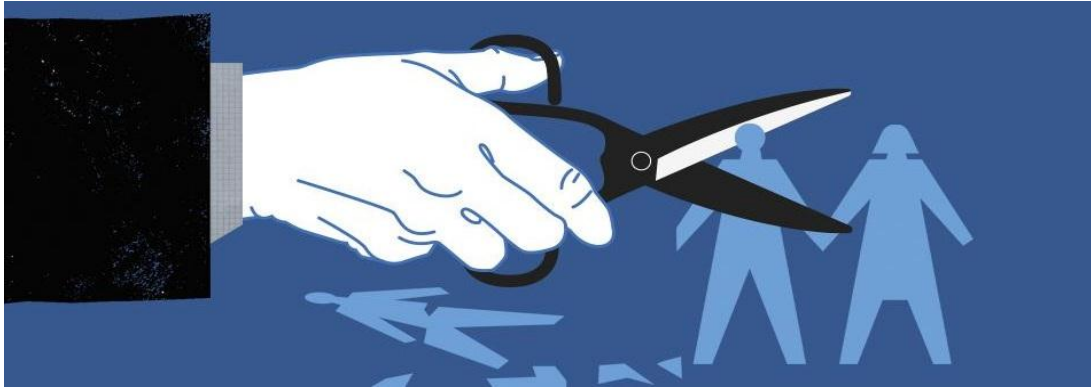
La Commissaire Vestager qui est à la tête du Département de la concurrence depuis décembre 2019, a par exemple appelé l'Irlande à réclamer 13 milliards d'impôts supplémentaires à Apple, de même pour le Luxembourg vis-à-vis d'Amazon et aux Pays-Bas pour Starbucks ...

La récente décision de la Cour de Justice de l'Union européenne du 25 juillet dernier d'annuler la demande de versement d'amende de 13 milliards d'euros à l'Irlande par Apple, confirme que « dans une Europe en panne, la concurrence fiscale n'a pas cessé de battre son plein ... ! » selon L'Echo, Vincent Georis – 26 juillet 2020 ; la capitalisation boursière d'Apple a franchi ce 19 août 2020 le cap des 2.000 milliards \$, soit le PIB du Brésil ou de l'Italie ou 7 fois le Bel 20. Apple a doublé de taille en deux ans ! La Commission saura-t-elle contre-attaquer et rénover le code de conduite fiscal de 1997, et/ou recourir à l'article 116, relatif aux distorsions du marché unique, permettant de basculer sur un vote à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité ? (NDLR)

Par ailleurs si la Commission n'a pas trouvé d'aide illégale concernant McDonald's, la Commissaire Vestager a pourtant déclaré que « bien sûr, le fait demeure que McDonald's n'a payé aucune taxe sur ces bénéfices, - et que ceci d'un point de vue de justice fiscale ne correspond pas à ce qui devrait être »¹⁰.

Rappelons qu'en 2020 **l'OCDE**, de son côté, doit aussi finaliser des recommandations concernant une **réforme de la fiscalité du numérique** ainsi qu'un **taux minimum d'imposition**. Elle travaille aussi à la **fiscalité des multinationales**, notamment avec l'instauration d'un bilan comptable pays par pays (Reporting – CBCR), **proposition BEPS 2**, qui reste encore largement insuffisante face aux estimations de 600 milliards \$ annuels de pertes en recettes fiscales dues à l'évasion fiscale des multinationales au niveau mondial (NDLR).

¹⁰ Déclaration de la Commissaire Vestager, 19 septembre 2018



Les conséquences de la chute des effectifs

**Un vieillissement, la fermeture de bureaux et un mal-être du personnel ...
la perte de confiance des personnes et des entreprises**

Dans la plupart des cas, le résultat de moindres engagements de nouveau personnel par rapport aux départs, est **un vieillissement du personnel**.

En Italie en 2018, 62,5% des agents (hors le personnel de direction) ont plus de 50 ans. En Espagne, la moyenne d'âge est passée de 49,1 à 52,1 ans entre 2012 et 2018. En Grande-Bretagne, la proportion du personnel âgé de plus de 50 ans est passée de 26,5% à 43,1% entre 2008 et 2018. En France, où la situation est un peu moins grave, 47% du personnel avait plus de 50 ans en 2018.

Tout ceci a entraîné des réactions et manifestations syndicales comme en France en mars 2019, en Italie avec la Tax Day le 23 janvier 2020, en Grande-Bretagne accompagnée d'une série de grèves contre **les fermetures de bureaux** en janvier 2020.

Dans une déclaration du **syndicat britannique PCS**, on pouvait lire : « Nous avons besoin de garder des bureaux de contributions et d'employer davantage de personnel et pas moins, pour pouvoir garantir que chacun paie ce qu'il doit »¹¹. Par ailleurs, le personnel du ministère des Finances britanniques enregistre **le pire score de satisfaction de tous les ministères britanniques** à la question « mon ministère me motive-t-il et m'aide-t-il à réaliser les objectifs poursuivis ? », seulement une personne sur deux du personnel des Finances (HMRC) marquait son accord, pour deux personnes sur trois (62%) en moyenne pour l'ensemble des autres ministères.

Les problèmes de recrutement.

Même quand un gouvernement décide de recruter davantage de personnel aux Finances, différents facteurs peuvent freiner cette décision comme : les **faibles rémunérations** par rapport au privé, **une réputation médiocre** et un état d'esprit ou un **moral assez bas au sein du Ministère.**

En Grande-Bretagne, le syndicat PCS parle ainsi d'une impossibilité de garder un effectif stable, voire de l'augmenter en dépit de solides recrutements parce que « beaucoup de personnes quittent le département **démoralisés** », alors que de solides embauches ont eu lieu en vue de faire face aux conséquences du Brexit.

¹¹ Tax Collectors go on strike – Morning Star, 29 janvier 2020

En Allemagne, le syndicat Verdi ¹²souligne que malgré de récents engagements, ceux-ci compenseront tout juste le quart du staff qui s'en ira dans les cinq prochaines années. « Une des raisons fondamentales est **le faible salaire** comparé à celui du secteur privé ».

La réponse du Danemark à la crise.

En 2016, le gouvernement danois a publié un rapport¹³. Il recensait une série de dommages qui ont contribué à affaiblir la confiance des particuliers et des entreprises dans l'administration fiscale et son service online (SKAT). Le rapport souligne dans cette crise, autant le caractère périmé des installations numériques que la difficulté à recruter du nouveau personnel. **La perte de confiance** « est un sérieux problème pour une société qui repose sur l'impôt et donc sur la bonne volonté des citoyens et des entreprises à payer leurs impôts ». Le rapport note encore que de 2005 à 2013, les fusions des administrations fiscales locales et nationales n'ont permis que la création d'un nombre limité de nouveaux emplois. « Un tel gel du nombre de nouveaux engagements a sérieusement affaibli les occasions de se pourvoir en spécialistes du numérique et de transformer ainsi l'organisation du travail nécessaire pour assurer de nouvelles tâches dans de nouvelles fonctions ». Le rapport concluait en 2016 qu'il est « **nécessaire de reconstruire à zéro de larges pans de cette administration et d'investir massivement dans celle-ci et entre autres, au niveau du traitement des données, de l'intelligence numérique, d'un accroissement du personnel et de nouvelles spécialisations** ». Malgré ces conclusions, en 2018, l'effectif total du Ministère des Finances danois restait légèrement plus faible qu'en 2012.

Le Luxembourg face à ses défis ...

Le Luxembourg est avec la Norvège, l'exception face à cette diminution des recrutements. Jusqu'en 2015, le nombre des agents est resté relativement stable, autour des 580. Depuis lors, plus de 25% de nouveau personnel ont été engagés. Le vote au niveau européen de la directive anti-blanchiment **ATAD** a sûrement contribué à multiplier dossiers et contrôles, mais aussi **les récentes « fuites » en 2014 (Luxleaks) et révélations de « rulings »** (accords fiscaux avec de grandes entreprises) ont montré la place importante du Grand-Duché dans l'évasion fiscale et la nécessité pour son crédit au niveau international d'y faire face.

Autres conséquences : croissance des part-time, privatisation de services et carences de formation.

De manière générale et en légère différence avec le dernier rapport de l'OCDE sur les administrations fiscales, l'enquête européenne révèle qu'en moyenne « pour 69% de répondants certaines tâches ont été privatisées : par exemple pour les services de cash bancaire à 60%, les formations de personnel à 59% et l'informatique à 57%.

L'externalisation de la formation et de l'informatisation paraît particulièrement préoccupante, car ce sont deux éléments-clés des administrations fiscales : la formation aux spécialisations et approches de base pour les employés et l'informatique, qui constitue la spécialisation centrale de l'avenir »¹⁴.

¹² Enquête du syndicat Ver.di de l'Etat de Hesse.

¹³ A new tax system : New organization, more employees and well functioning IT – août 2016

¹⁴ Rapport EPSU 2020, p.36

Pour la Belgique, selon l'enquête syndicale, il y a **plus de personnel âgé, moins de formation, des externalisations de tâches comme celles confiées aux notaires et davantage d'emplois à part-time (souvent en complément de rémunérations dans un ménage).**



L'impact de l'informatique et les recours à la numérisation

22 syndicats répondant pour 19 pays affirment que l'informatisation a conduit à **diminuer les coûts, ce qui était l'objectif recherché dans le cadre des politiques d'austérité adoptées dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008.**

Quant à la qualité du service aux usagers, ils sont plus nuancés. La France et la Grande-Bretagne, où des réductions de personnel (et souvent de bureaux) ont été importantes entre 2012 et 2018 – aux environs de 11% -, sont parmi les plus fermes à soutenir que les services n'ont pas été améliorés.

-Les syndicats sont aussi divisés sur l'effet de l'informatisation dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Des analyses sophistiquées menées sur de grandes masses de données (datamining) pourraient mettre à jour des liens et activités frauduleuses qui ne sont pas visibles par les évaluations habituelles. Si la Suède appuie cette thèse fortement, six pays s'y opposent parfois fortement dont l'Allemagne, la Belgique, la France et la Grande-Bretagne ... La disparition conséquente des approches décentralisées, basées sur la connaissance du terrain, conforte la perception d'une baisse du contrôle, (comme l'a constaté notamment l'UNSP en Belgique.¹⁵ NDLR)

-Les avis sont plus positifs sur l'impact de la numérisation par rapport à la qualité des emplois.

-Mais les syndicats de 14 pays soulignent avec plus ou moins de force, les difficultés qui en résultent pour certains utilisateurs. Le Portugal déclare ainsi que « plus de 20% de sa population a plus de 65 ans et que 26% de celle-ci n'a jamais utilisé internet. Nous n'avons aucun doute sur le fait que ceci est la voie de l'avenir, mais nous devons trouver des manières de ne pas exclure une partie importante de nos populations qui manque des connaissances nécessaires à l'usage des technologies de l'informatique ».

¹⁵ Voir en page 15 de ce courrier