

LE CONTROLE DES RECETTES PUBLIQUES

Sous-thème I

**L'importance des recettes publiques pour la
gestion financière du pouvoir exécutif ainsi que
pour l'autorité budgétaire du pouvoir législatif**

Document de discussion

**élaboré par
le groupe de travail sous-thème I**

Algemene Rekenkamer, Pays-Bas (présidence)

Rechnungshof, Autriche

Valstybes Kontrole, Lituanie

Tribunal de Contas, Portugal

(mars 2005)

Table des matières

1	Introduction	3
2	Recettes publiques	4
2.1	Recettes fiscales	9
	Les cotisations sociales, sont-elles comprises dans les impôts ou pas?	9
	Restructurations très répandues	11
	Le parlement, exerce-t-il une influence sur la politique d'inspection fiscale de l'administration fiscale?	12
	Le degré d'informatisation augmente	12
	L'inspection automatisée des impôts n'est pas encore très répandue	13
	Faut-il contrôler annuellement les contribuables ?	14
	Les informations non fiscales sont rares	15
	Les régimes fiscaux privilégiés en tant qu'instrument de politique	16
2.2	Autres recettes publiques et dotations	17
	Bon fonctionnement de la collecte des taxes	19
	L'Etat en tant qu'entrepreneur	20
	Qui est responsable de la gestion et des résultats?	21
	Les dotations représentent une catégorie spéciale	22
3	Observations et Tendances	22
4	Affaires du Congrès	25
	Domaine thématique 1	25
	Domaine thématique 2	25

1 Introduction

Sous-thème I vise à fournir une base pour les sous-thèmes II et III, en spécifiant le volume, la structure et la gestion des recettes publiques dans les divers pays européens. Le présent aperçu couvre non seulement les recettes fiscales mais également les recettes non fiscales, comme par exemple les produits des capitaux mobiliers, les taxes administratives, les recettes générées par des ventes aux tierces personnes, exploitations industrielles et commerciales, rendement du capital, subventions communautaires et fonds de concours financiers. Lors de la collecte des données, les allégements fiscaux ont été traités comme catégorie spéciale (moins-value de recettes fiscales). De plus, les organismes gestionnaires des recettes publiques ont également été identifiés et analysés.

Le groupe de travail sous-thème I, qui se compose des ISC de l'Autriche, de la Lituanie, des Pays-Bas (présidence) et du Portugal, a élaboré le présent document de discussion en résumant les informations, idées et concepts contenus dans les réponses fournies par 33 membres de l'EUROSAI¹ au rapport de base du sous-thème I. Pour offrir une image plus complète de la situation, plusieurs informations supplémentaires fondamentales fournies par le groupe de travail sous-thème III font également partie de cette synthèse. Ce document de discussion sert de base pour la séance plénière thématique du Congrès de l'EUROSAI qui se tiendra à Bonn en 2005 et au développement des conclusions et recommandations à adopter par le Congrès.

Ce document de discussion est complété par un autre document intitulé « Analyse comparative » qui constitue une synthèse détaillée des réponses fournies au questionnaire.

Pour la collecte des données, le groupe de travail a utilisé dans la mesure du possible les chiffres et définitions fournis par le Fonds Monétaire International (FMI)².

¹ Allemagne, Autriche, Bélarus, Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Macédonie, Malte, Moldavie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, République Tchèque, Turquie, Ukraine, Royaume-Uni, la Cour des comptes européenne

² Pour se faire une idée de l'évolution des recettes publiques dans le temps, seront présentées les données pour les années 1992-1997-2002. Dans la mesure où ces données n'ont pas été disponibles, les données d'un autre an voisin à celui désiré ont été choisies. Dans certains cas, il n'était pas possible d'insérer l'année exacte.

Tous les membres de l'EUROSAI ont été invités à confirmer et compléter les données établies par le FMI relatives aux recettes publiques de leur pays. Onze ISC ont donné suite à la demande, et sur la base des chiffres du FMI (si disponibles), le groupe de travail a complété les tableaux de 19 autres pays (qui avaient adressé un questionnaire complété ou un rapport national complet au groupe de travail³). L'analyse suivante des graphiques et données dans ce document et l'annexe ci-jointe reposent donc sur des informations fournies par 30 pays.

2 Recettes publiques

Quelle est l'importance des recettes publiques?

L'importance des recettes publiques est évidente: sans recettes, l'Etat n'est pas en mesure d'effectuer des dépenses. Il existe une vaste gamme de recettes publiques différentes. Dans tous les pays, il existe des recettes publiques comparables, bien que l'importance relative des types d'impôts est caractérisée par une grande disparité. Il convient de souligner que les recettes publiques constituent un instrument significatif pour la mise en œuvre des programmes politiques publics. Un certain nombre de recettes est à l'origine des lois fiscales, d'autres découlent de la prestation d'un service déterminé ou de l'augmentation de valeur. Les recettes publiques comprennent également d'autres recettes (non fiscales), comme par exemple les produits des capitaux mobiliers, des taxes administratives, des ventes aux tierces personnes, des exploitations industrielles et commerciales, des dotations, des subventions communautaires et des fonds de concours financiers. Les recettes produites par les emprunts puissent représenter une partie significative du budget public. Malgré cela, ces recettes n'ont pas été considérées pour ne pas dépasser le cadre du sous-thème.

Reconnaissant l'importance d'une perception de l'impôt efficace, les institutions supérieures de contrôle (ISC) ont depuis un certain temps accordé la priorité à la réalisation des contrôles des recettes publiques comme domaine spécialisé et indépendant. Le *contrôle des recettes publiques* a déjà été traité à l'occasion des congrès de l'INTOSAI à Rio de Janeiro/Brésil en 1959, à Madrid/Espagne en 1974 et à Lima/Pérou en 1977. De plus, le thème a été traité à l'échelon régional,

³ Les rapports nationaux et les questionnaires complétés sont disponibles sur le site Internet du VI^e Congrès de l'EUROSAI (www.eurosai-2005.de).

par exemple dans le cadre du 4^e Projet de Recherche de l' ASOSAI sur le « Contrôle budgétaire des recettes publiques » (1998)⁴.

Au IX^e INCOSAI, qui s'est tenu à Lima/Pérou, la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques a été adoptée. Dès lors, cette déclaration a profondément influencé le développement du contrôle externe dans un grand nombre de pays. Selon section 18, paragraphe 3, toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumises au contrôle des ISC, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'Etat ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'Etat ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'ISC des finances publiques. La section 20 se consacre expressément au contrôle fiscal. Elle prévoit un contrôle de la régularité, de la gestion et de l'efficacité de la perception des impôts, ainsi que la réalisation des prévisions de recettes et les enseignements à l'adresse de l'organe législatif. Ainsi, elle fournit aux ISC les instruments essentiels pour le contrôle des recettes. En résumé, il est évident que les principes fondamentaux de la Déclaration de Lima restent encore aujourd'hui déterminants pour le contrôle des recettes.

L'importance de la Déclaration de Lima a été soulignée dans le préambule du Code de déontologie et Normes de Contrôle de l'INTOSAI. Ces règles ont été lancées par la Commission des normes de contrôle en 1992, et ont été révisées et approuvées à Séoul/Corée du Sud en 2001. Tandis qu'elles ne sont pas obligatoires pour les membres de l'INTOSAI, les normes de contrôle reflètent ce que les ISC considèrent comme la « bonne pratique ». Chaque ISC doit juger jusqu'à quel degré les normes sont compatibles avec son mandat de contrôle.

Les normes de contrôle de l'INTOSAI fournissent un cadre général pour la mise en place des procédures et pratiques à appliquer lors de l'exécution du contrôle. Un certain nombre de normes se réfère au contrôle des recettes (voir p.ex. 2.2.7 et 3.6.4). Néanmoins, ce cadre général ne sert pas de manuel pour maîtriser les problèmes particuliers qui se manifestent lors du contrôle des recettes, y compris le contrôle des impôts. D'autres normes de contrôle (par exemple celles de l'EUROSAI ou de l'IFAC – International Federation of Accountants) ne servent non plus de manuel.

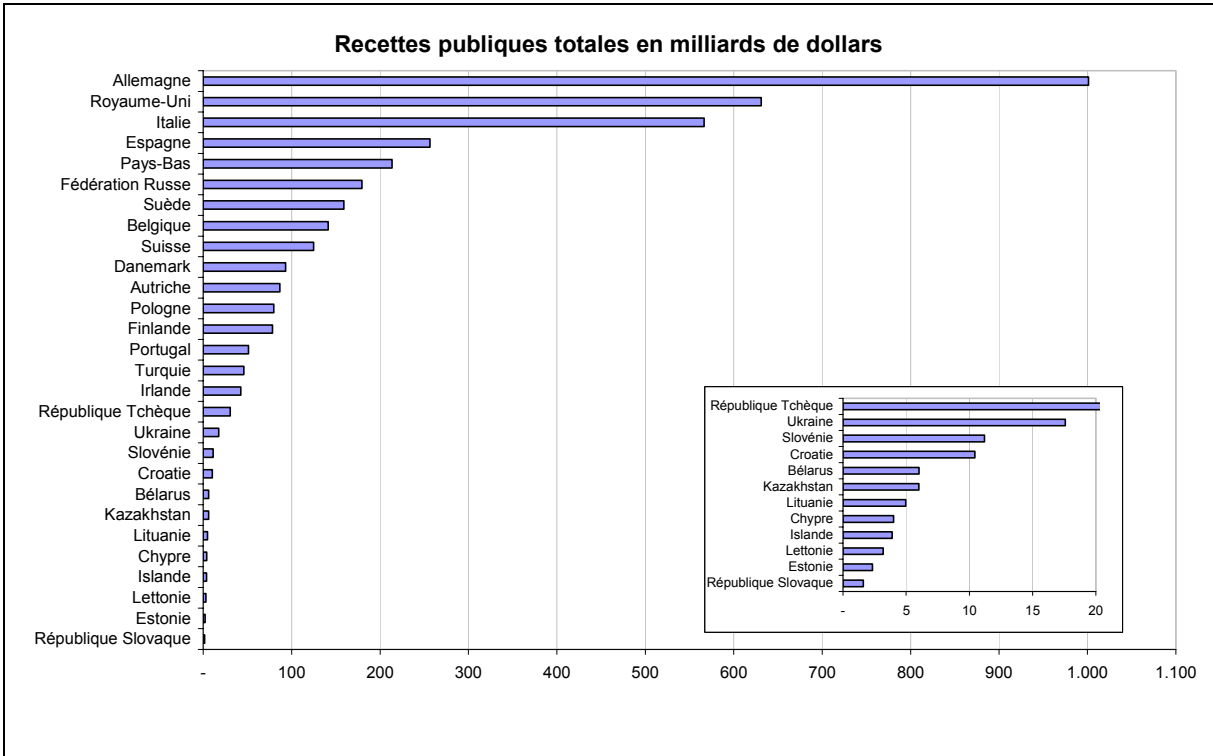
⁴ Voir www.asosai.org.

Pour ce qui concerne les recettes, le Public Sector Committee (rebaptisé « International Public Sector Accounting Standards Board ») de l'IFAC a invité tous les organismes intéressés en janvier 2004 à prendre position sur des recettes hors change (y compris recettes fiscales et transferts). Ce document comprend des propositions pour comptabiliser et calculer les recettes provenant d'opérations non boursières à être insérées dans les états financiers des organismes publics.

L'importance des recettes publiques et celle de l'élaboration des normes adéquates pour leur contrôle soulignent la portée de ce thème du VI^e Congrès de l'EUROSAI à Bonn.

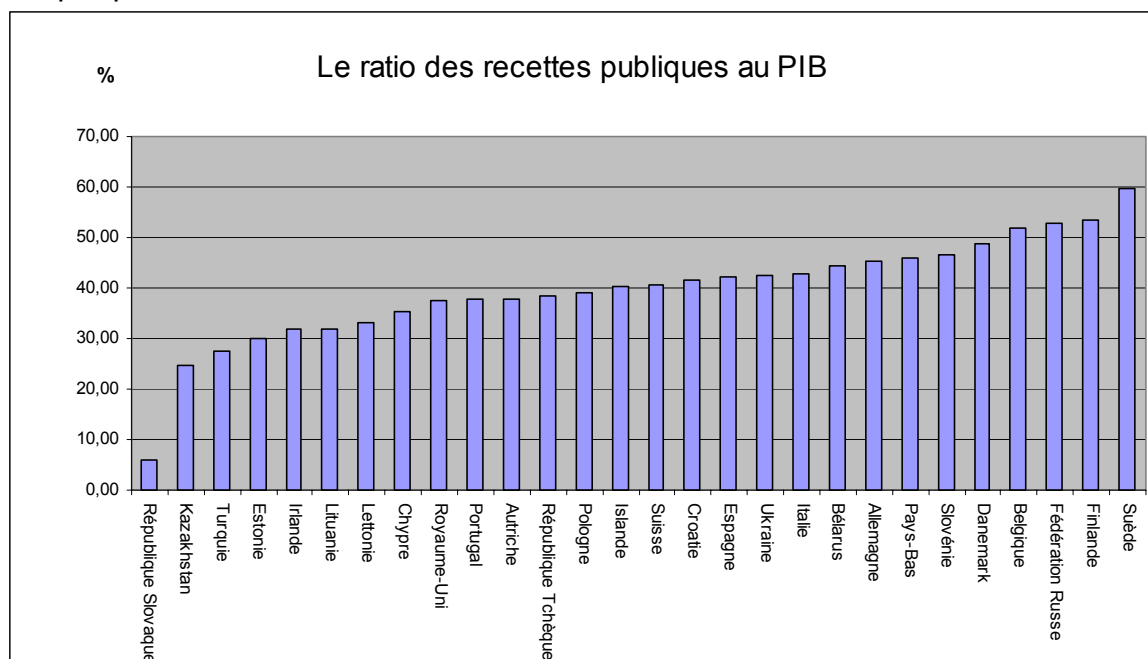
Le graphique suivant présente le volume des recettes publiques par Etat membre de l'EUROSAI pour l'année 2002.

Graphique 1



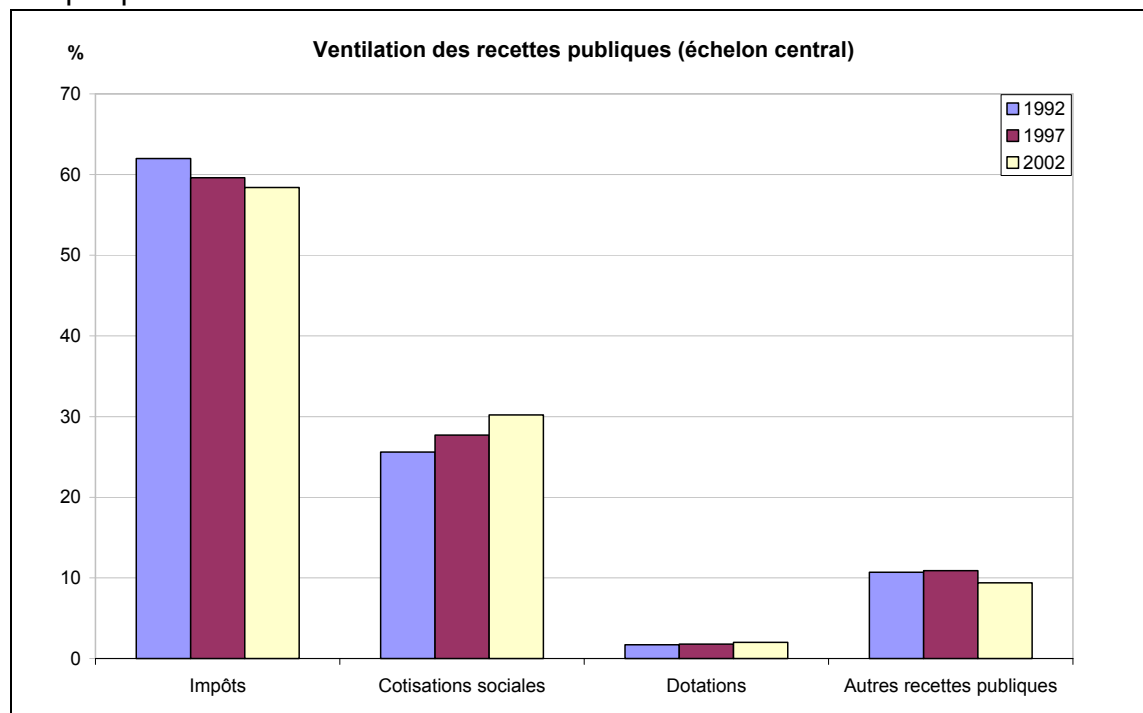
Le graphique suivant montre le ratio des recettes publiques au PIB.

Graphique 2



Le graphique suivant illustre la ventilation de la totalité des recettes publiques à l'échelon central pour les années 1992, 1997 et 2002.

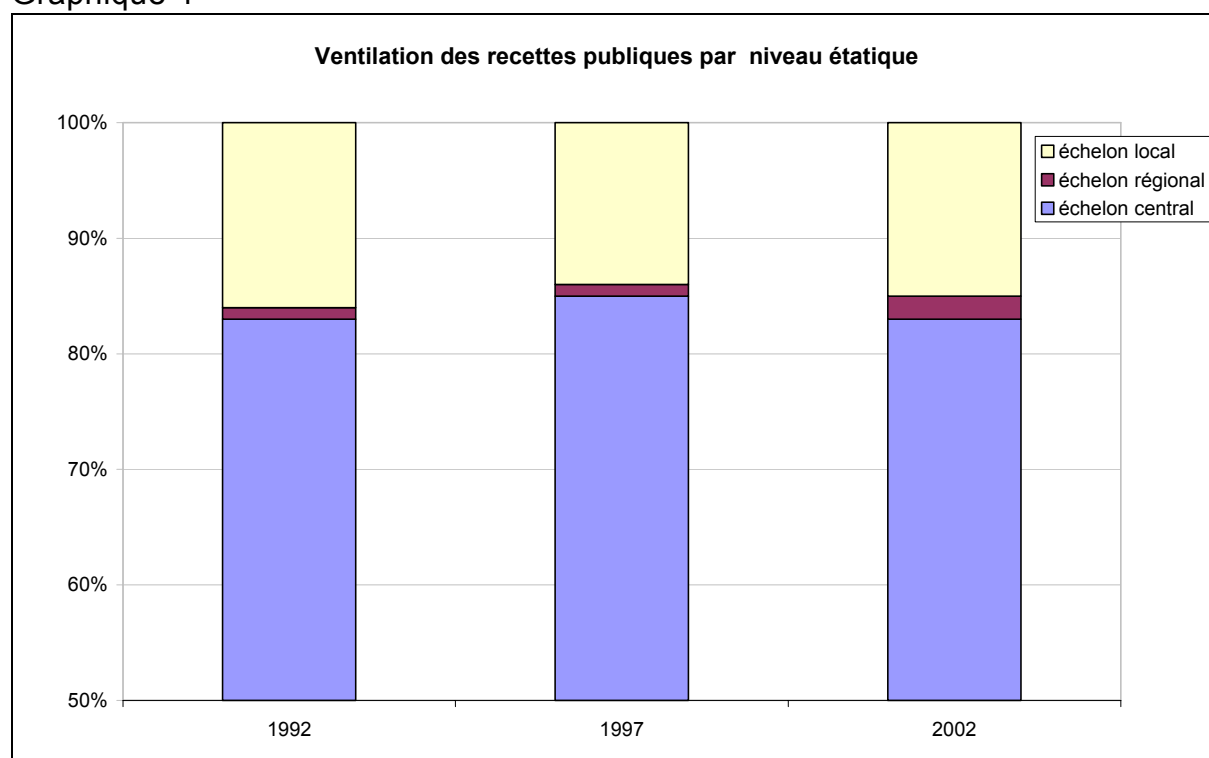
Graphique 3



Pour ce qui concerne la ventilation des recettes publiques, le graphique ne montre pas de modifications considérables dans la période de référence. Les catégories les plus importantes des recettes publiques pour tous les pays sont les impôts et les cotisations sociales (voir Annexe, graphique 2).

Chaque niveau étatique dispose de ses propres recettes. Dans la plupart des pays, les échelons régional et local sont assignés une partie déterminée du produit de l'impôt. Dans les graphiques ci-dessous, ces flux financiers sont éliminés. Le graphique montre la ventilation des recettes publiques totales par niveau étatique.

Graphique 4



La répartition des attributions et recettes entre les différents niveaux étatiques (central, régional, local) varie sensiblement à travers les pays. D'habitude, c'est le gouvernement central qui perçoit la majorité des recettes. Il ressort du graphique que le gouvernement central est en règle générale responsable de la perception d'une moyenne de 85 % de l'ensemble des recettes publiques (voir Annexe, graphique 3). Seule une partie relativement faible des recettes est perçue par les collectivités locales, mais on constate une tendance croissante pour la fraction des recettes propres. L'échelon local n'existe que dans un nombre réduit de pays.

2.1 Recettes fiscales

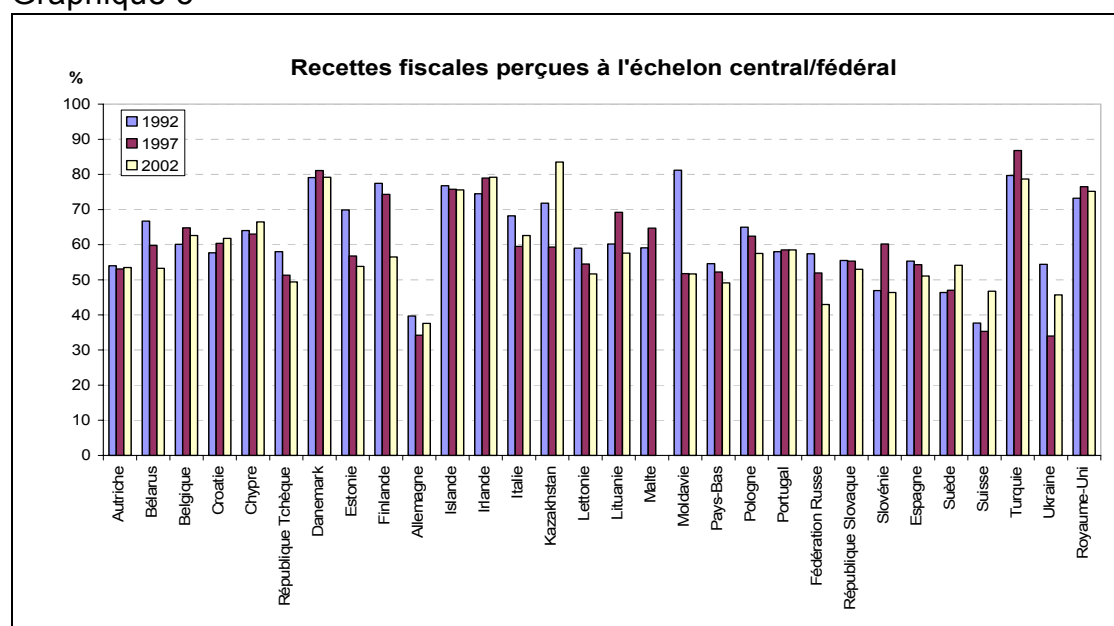
Les cotisations sociales, sont-elles comprises dans les impôts ou pas?

Etant obligatoires, les cotisations sociales peuvent être considérées comme un type d'impôt. Cependant, il y a des opinions divergentes sur ce point. Dans le présent document, elles sont traitées comme catégorie individuelle. Pour cette raison, quand le terme d'*impôts* est mentionné dans les graphiques et le texte, les cotisations sociales n'y sont pas comprises.

Dans presque tous les pays, la part des cotisations sociales aux recettes publiques est en train d'augmenter. Dans la période de référence, le pourcentage moyen s'est accru de 26 % à 30 %. Dans quelques pays, le pourcentage s'élève à plus de 40 % tandis qu'il y a un petit nombre de pays où les cotisations sociales n'atteignent même pas 20 % (voir Annexe, graphique 4). Probablement, les recettes fiscales et les cotisations sociales s'évaluent de manière tellement différente à cause du développement économique averse et des baisses d'impôts dans de multiples Etats membres de l'EUROSAI, ce qui a provoqué la diminution des recettes fiscales tandis que les cotisations sociales augmentent à cause des tendances économique et démographique défavorables.

Dans les Etats membres de l'EUROSAI, les recettes fiscales représentent la source principale pour les dépenses publiques. Les recettes perçues par le gouvernement central constituent entre 45 et 85 % du total des recettes publiques.

Graphique 5



Au cours de la période analysée, le pourcentage des impôts au total des recettes a légèrement baissé de 62 % en 1992 à 57 % en 2002. Pour plus de détails, voir Annexe, graphique 5.

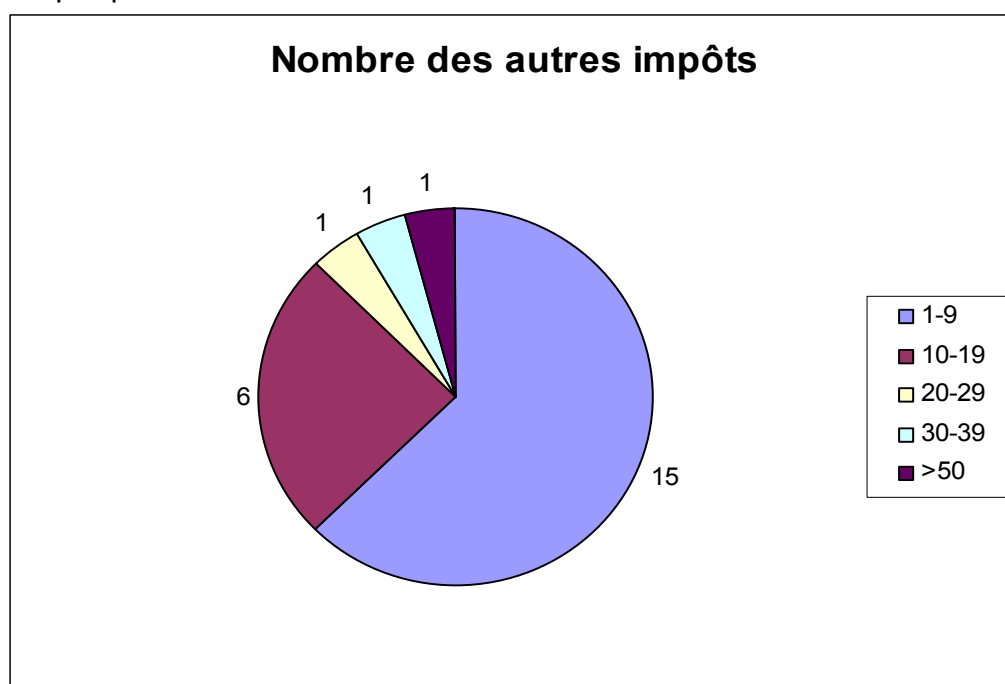
De même, la proportion entre les impôts directs et indirects varie sensiblement parmi les pays. Dans 30 % des pays analysés (avant tout les pays de l'Europe occidentale), les impôts directs représentent 50% ou davantage des recettes fiscales.

Dans les pays à plusieurs niveaux étatiques, les recettes fiscales sont réparties sur chaque niveau. Dans une minorité de pays (30 %), il existe des impôts communs qui sont répartis entre les échelons central et local.

Les impôts mentionnés le plus souvent par les ISC, sont les impôts sur le revenu, les impôts sur les sociétés, la TVA et les accises. Ces quatre impôts principaux représentent entre 34 et 95 % du total des recettes fiscales des gouvernements nationaux.

La plupart des ISC (18) indiquent que ces quatre impôts représentent de 60 à 90 % de toutes les recettes, le nombre d' « autres impôts différents » oscille entre 1 et 50, comme illustré dans le graphique suivant :

Graphique 6



Bien que la fraction des quatre impôts principaux à l'ensemble des recettes varie considérablement, il n'existe pas d'anomalies frappantes. Les chiffres sont répartis régulièrement sur l'éventail. Un grand nombre d'« autres impôts » est à attendre dans les cas où le produit des quatre impôts principaux est assez bas ou vice versa. Cependant, les chiffres ne confirment pas une telle corrélation.

Restructurations très répandues

Chaque pays est doté de sa propre administration fiscale. Pour les buts de contrôle, il est indispensable de connaître la structure et le fonctionnement de l'administration fiscale, ainsi que sa relation avec le parlement et le public.

Dans les pays dans lesquels les impôts sont perçus à l'échelon central et local, il existe deux administrations fiscales séparées qui adressent leurs rapports aux organes respectifs. L'administration fiscale nationale présente ses rapports au ministère des Finances, et l'administration fiscale locale aux autorités locales.

Il existe au moins trois critères selon lesquels les attributions des administrations fiscales dans les pays enquêtés sont réparties :

- structure territoriale : compétence pour les contribuables d'une région spécifique.
- groupes homogènes des contribuables : compétence pour les sociétés par actions, petites et moyennes entreprises ou particuliers.
- type d'impôts: compétence pour un certain type d'impôts.

L'activité de l'administration fiscale est considérée par la plupart de pays comme fonction gouvernementale inhérente qui ne peut pas être transférée aux tiers. Pourtant, dans un petit nombre de pays, un certain nombre d'éléments de cette activité est exécuté par des tiers. Le transfert de la responsabilité pour le calcul de l'impôt au contribuable n'a pas été considéré comme acte d'externalisation.

La majorité des ISC signalent que récemment, à cause de changements des systèmes informatiques et / ou de l'influence exercée par l'UE, des changements remarquables de la structure de l'administration fiscale et / ou de la gestion fiscale sont survenus. Dans environ la moitié des pays, les administrations douanière et fiscale ont été fusionnées. La plupart des changements survenus ont eu une influence positive sur la performance et la qualité de l'administration fiscale.

Le parlement, exerce-t-il une influence sur la politique d'inspection fiscale de l'administration fiscale?

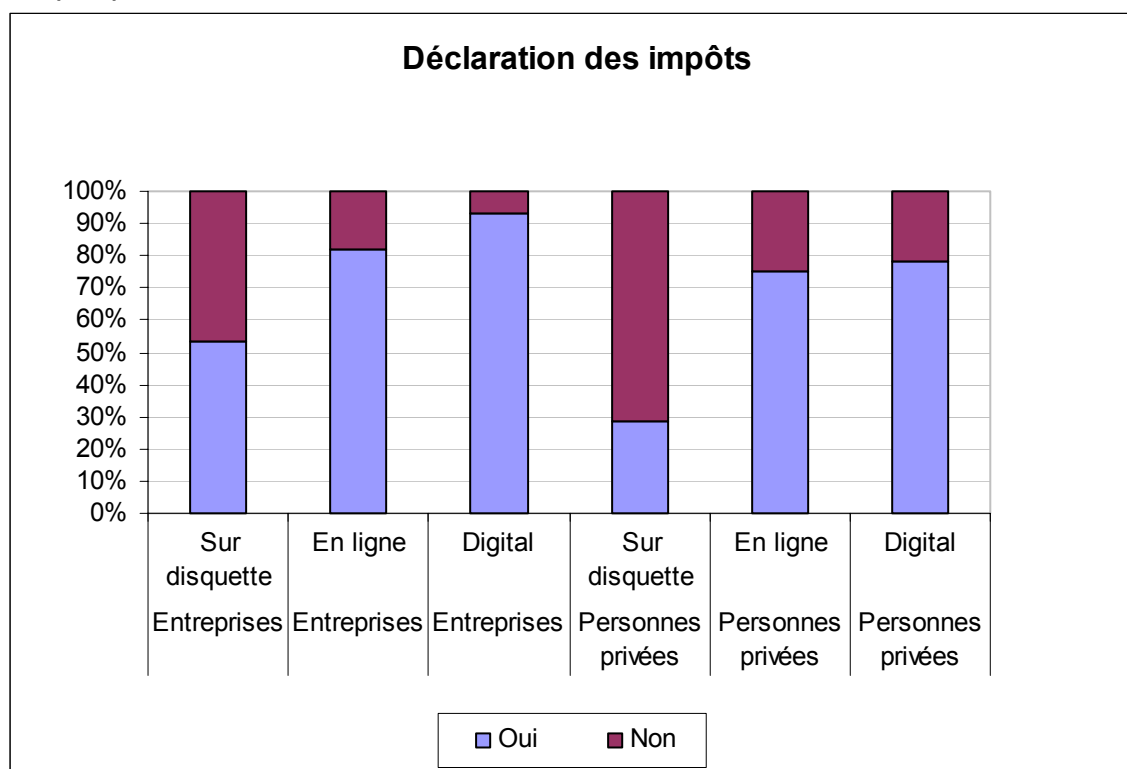
Dans la plupart des pays, le parlement participe à l'introduction et la modification des impôts et à l'établissement des taux d'imposition. Selon la plupart des ISC, le parlement n'exerce pas d'influence directe sur l'inspection fiscale. Dans quelques pays, le parlement convoque le ministre responsable lorsque des défaillances se manifestent (par exemple par le biais des médias), ce qui pourrait influencer indirectement sur l'inspection fiscale.

Le degré d'informatisation augmente

Dans environ 80 % des pays, les entreprises et contribuables privés peuvent déclarer leur revenu par voie digitale (en ligne ou sur disquette). Une petite minorité des pays n'offre pas la possibilité aux contribuables privés de déclarer en ligne et / ou par voie de disquette.

Le graphique suivant montre les formes de déclarer les impôts.

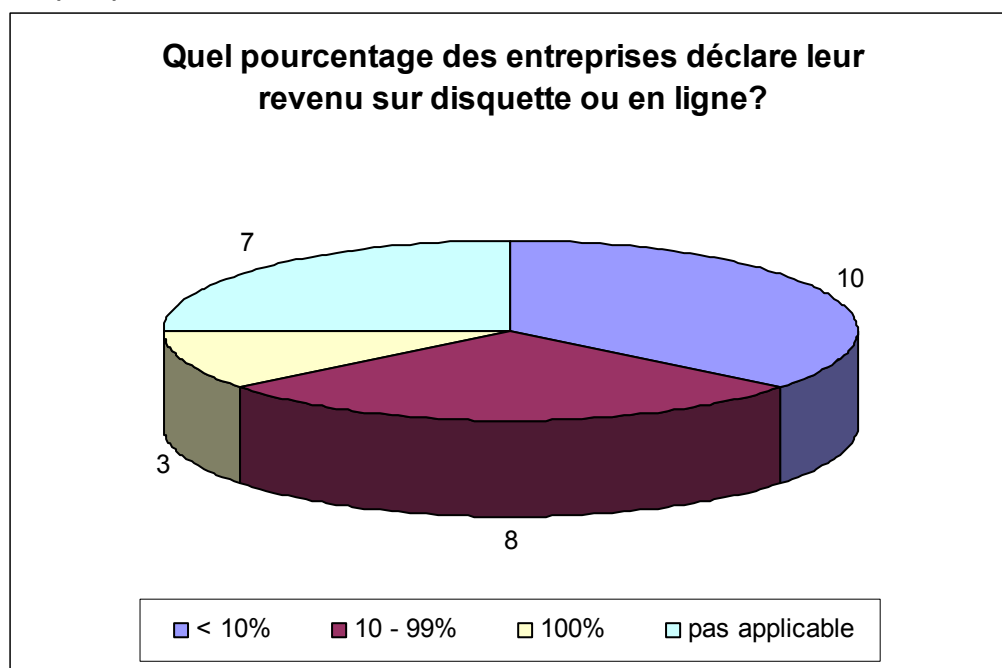
Graphique 7



Dans un relativement grand nombre de pays (10), le pourcentage des entreprises contribuables qui utilisent les systèmes électroniques susmentionnés, est inférieur à 10 %. Dans huit pays, les pourcentages se situent entre 10 et 100 %, dans trois pays à 100 %. Pour les contribuables privés, les pourcentages sont légèrement plus élevés.

Le graphique suivant reflète l'étendue de l'utilisation de l'Internet et des disquettes.

Graphique 8



L'utilisation des systèmes électroniques couvre tout le spectre de 0 % à 100 %.

Dans beaucoup d'Etats membres de l'EUROSAI, des progrès considérables ont été accomplis pour ce qui concerne la déclaration et le traitement des données fiscales par voie électronique. Sans doute, la déclaration par voie électronique se manifeste comme nouvelle tendance.

L'inspection automatisée des impôts n'est pas encore très répandue

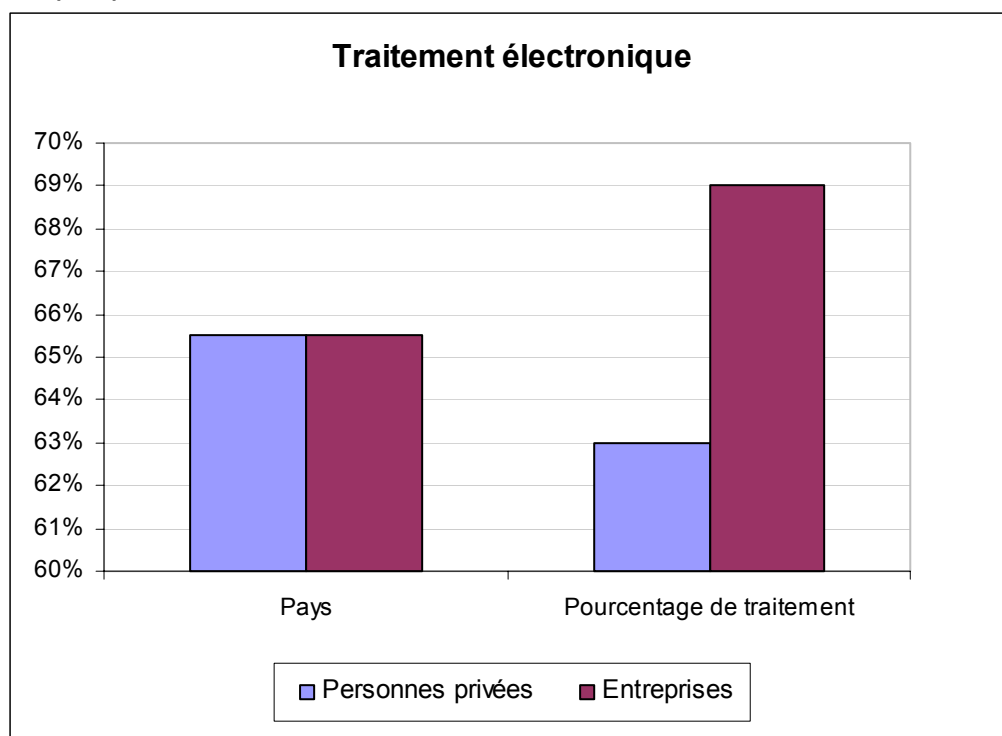
La majorité des pays ont accès électronique aux données nécessaires pour traiter les déclarations d'impôts, notamment à celles sur les salaires individuels, les années précédentes, les propriétés immobilières et les véhicules. La majorité des administrations fiscales sont dépourvues d'accès, cependant, aux données

électroniques relatives à la propriété de bateaux, des hypothèques et des emprunts personnels.

Dans la plupart des pays de l'EUROSAI, peu de progrès a été accompli en ce qui concerne l'informatisation de la liquidation et de l'inspection fiscale. Un nombre relativement bas de pays ont complètement automatisé leurs inspections fiscales. La fraction des entreprises contribuables contrôlées par voie électronique est supérieure à celle des contribuables privés. Dans certains pays, seules les attestations de la validité sont réalisées par ordinateur.

Le graphique suivant montre le degré de l'automatisation de l'inspection fiscale.

Graphique 9

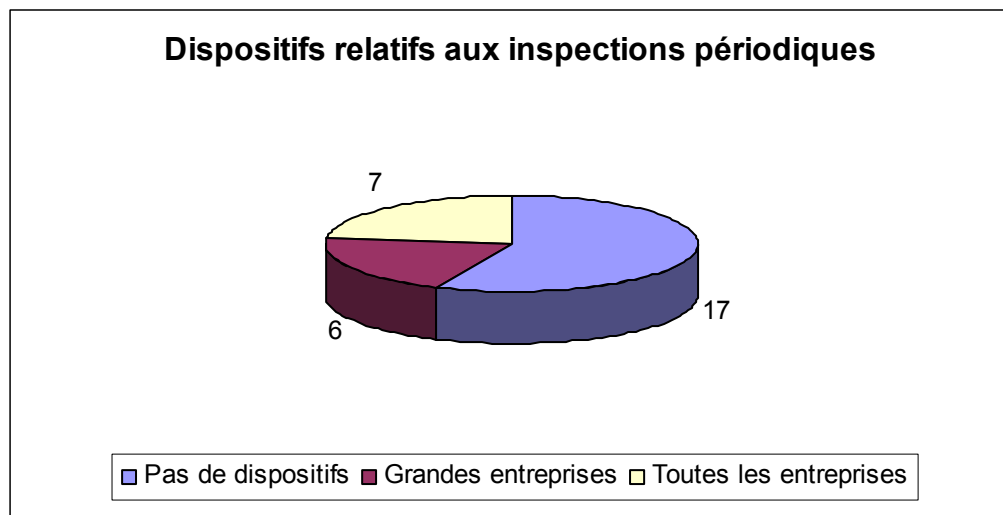


Faut-il contrôler annuellement les contribuables ?

Environ la moitié des pays analysés ont mis en place un dispositif réglementaire prescrivant des inspections fiscales périodiques. La majorité des Etats membres de l'EUROSAI essaient d'assurer la conduite des inspections fiscales à des intervalles réguliers, au moins lorsqu'il s'agit de grands contribuables.

Le graphique suivant visualise l'existence de dispositifs relatifs aux inspections périodiques.

Graphique 10



Les informations non fiscales sont rares

Tous les Etats membres de l'EUROSAI indiquent qu'ils adressent au parlement des informations financières sur les recettes fiscales. Ces informations peuvent être présentées d'une manière séparée ou faisant partie de la procédure de rapport en général. Dans la plupart des cas, cette information est intégrée dans le rapport sur le ministère des Finances. Un faible nombre d'administrations fiscales couvrent des aspects non fiscaux dans leurs rapports annuels.

Les rapports annuels de onze pays comprennent des aspects non fiscaux, comme par exemple la qualité des services rendus, le nombre de procédures fiscales pénales et les données sur la régularité du traitement des déclarations d'impôts. Cinq de ces rapports comportent des aspects non fiscaux relatifs à des pétitions spécifiques du parlement. Dans trois pays, l'administration fiscale informe dans ses rapports annuels sur les indicateurs de l'efficacité et de performance.

Dans deux pays, le ministère de tutelle de l'administration fiscale fournit une déclaration d'assurance sur la régularité des opérations fiscales.

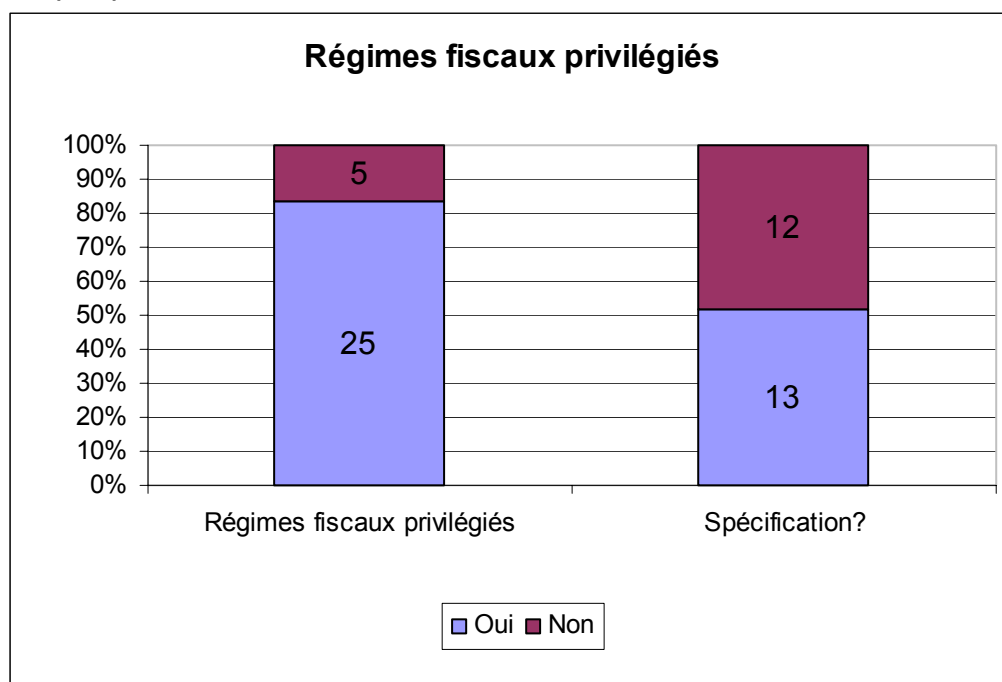
Les régimes fiscaux privilégiés en tant qu'instrument de politique

Au-delà des objectifs fiscaux (par exemple la couverture des dépenses publiques), dans beaucoup d'Etats membres de l'EUROSAI, la politique fiscale vise également à encourager la performance et la croissance économique. Dans quelques pays, les incitations fiscales en tant que subventions, atteignent un volume considérable.

Dans presque tous les pays, il existe des régimes fiscaux privilégiés. Dans la plupart des cas, ces régimes sont mis en place en relation avec des mesures de protection de l'environnement ou comme incitation à l'investissement entrepreneurial. La moitié de pays ne pouvait pas spécifier le volume financier découlant des régimes fiscaux privilégiés. Dans les autres pays qui le pouvaient spécifier, les montants varient considérablement. Trois ISC répondent que ces régimes ne font pas l'objet d'un contrôle. Dans douze pays, le ministre responsable ne rédige pas de rapport sur l'efficacité et la performance de ces régimes fiscaux.

Le graphique suivant montre l'existence de régimes fiscaux privilégiés et les répercussions financières y afférentes.

Graphique 11



En règle générale, des incitations fiscales ne peuvent être accordées qu'à la base d'une loi. Dans 50 % des pays, l'administration fiscale possède la compétence pour accorder des allègements, abattements ou exonérations d'impôts. Les ISC ont souligné que l'administration fiscale recourt à cette faculté « dans le cadre légal en vigueur ».

2.2 Autres recettes publiques et dotations

A ne pas sous-estimer

La catégorie *autres recettes publiques et dotations* comprend une série de flux financiers grands et petits. Quant à leur volume, elles se distinguent considérablement parmi les pays et par le temps. Dans un nombre élevé de pays de l'EUROSAI, les *autres recettes publiques* sont normalement, en comparaison avec les impôts, de moindre importance et de différente composition.

Les *autres recettes publiques* sont largement utilisées pour couvrir les dépenses du budget général. L'affectation de certaines recettes à des dépenses spécifiques n'est prévue qu'à titre exceptionnel ou en vertu de la loi.

A l'échelon central ou fédéral, la part représentée par les *autres recettes et dotations* dans les recettes publiques totales varie fortement d'un pays à l'autre. Pour ce qui concerne les années 1992, 1997 et 2002, le pourcentage moyen de cette catégorie par rapport à toutes les recettes publiques s'élève à environ 12 %. Dans 58 % des pays, ce pourcentage est inférieur à cette moyenne.

A l'échelon local, les pourcentages de la catégorie *autres recettes et dotations* excèdent considérablement les pourcentages à l'échelon central. La raison principale en est le flux financier provenant de l'échelon central qui est attribué aux autres échelons étatiques. La moyenne est environ de 43 %. A l'échelon local, le pourcentage de cette catégorie ne dépasse pas la moyenne dans 43 % des pays (voir Annexe, graphiques 6-7).

Toutes sortes

D'une part, il existe des taxes exigées pour la délivrance des licences et d'autres taxes administratives perçues en contrepartie de la prestation d'un service. D'autre part, il y a un grand éventail de revenus de volumes différents, comme

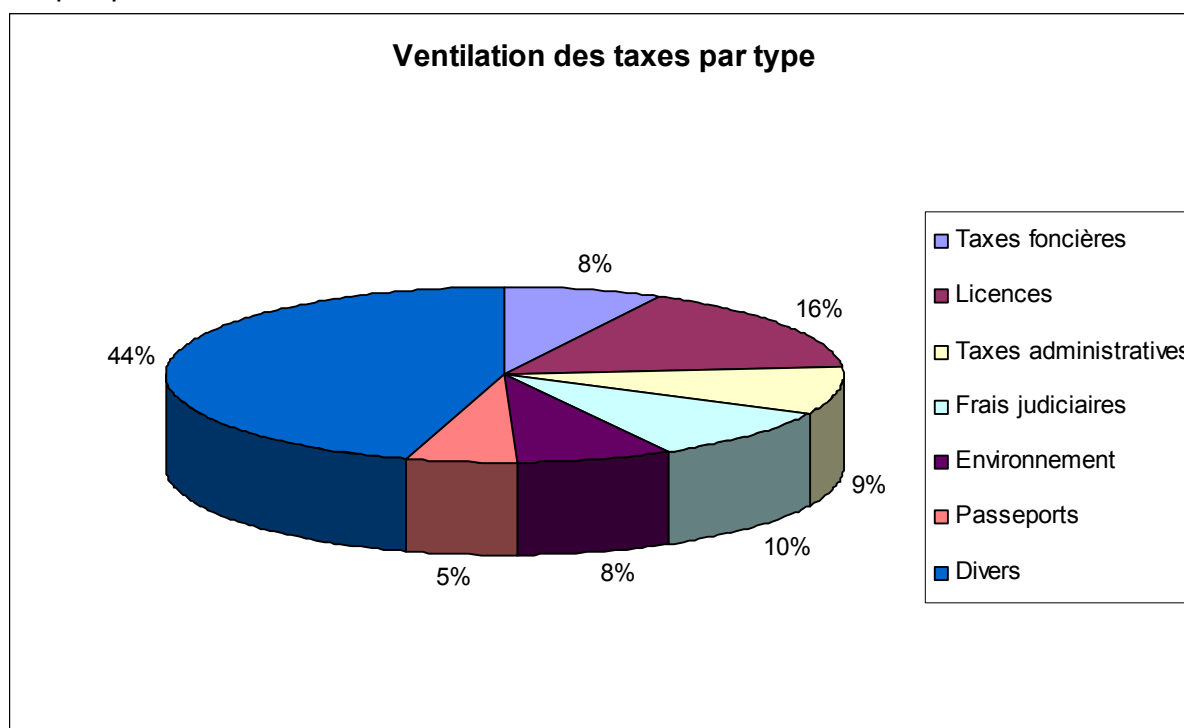
par exemple les recettes découlant de la vente de biens-fonds publics et de matières premières et des revenus provenant de la propriété de biens publics.

Les taxes, une catégorie spéciale

Sur le territoire d'un pays, les recettes publiques découlant des taxes se distinguent énormément entre les niveaux étatiques différents (lorsque ceux-ci existent). La différence consiste dans le montant et dans la nature, étant donné que le prélèvement d'une taxe est lié à la prestation d'un service public spécifique. On distingue entre taxes obligatoires et taxes volontaires. Les taxes obligatoires sont perçues pour les services dans le domaine duquel l'Etat possède un monopole (par exemple, pour la délivrance de passeports) tandis que les taxes volontaires sont chargées pour les services dont la prestation n'est pas monopolisée par l'Etat.

Le graphique suivant représente la ventilation des taxes par type.

Graphique 12



Qui arrête les taux?

Dans la plupart des cas, les taux des taxes sont arrêtés par la loi et par des règlements. Les ministères et le parlement jouent un rôle important dans la fixation des taxes. A l'échelon local, ce sont plutôt les autorités locales qui

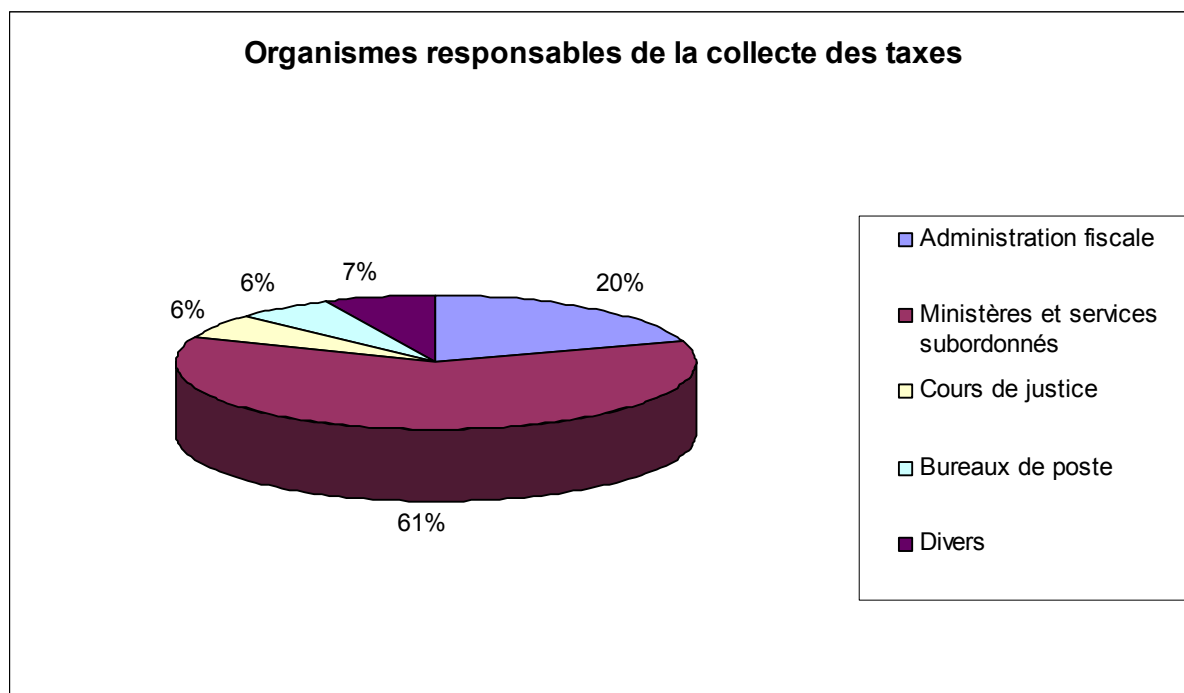
occupent ce rôle. D'habitude, les taxes volontaires sont arrêtées par les services subordonnés.

Recouvrement des taxes à tous les échelons

La plus grande partie des taxes est recouvrée par les ministères et / ou leurs services subordonnés. Selon un faible nombre de pays, le prélèvement des taxes tombe également dans la compétence des autorités locales et des organismes qui fournissent les prestations soumises aux taxes (par exemple, écoles et universités).

Le graphique suivant visualise les organismes responsables de la collecte des taxes.

Graphique 13



Il faut souligner que la compétence pour le prélèvement doit être assignée aux organismes correspondants par le pouvoir législatif.

Bon fonctionnement de la collecte des taxes

Dans presque tous les pays, la collecte des taxes fait l'objet d'un contrôle interne et externe. Les ISC et les services régionaux et locaux de contrôle, ainsi que les tribunaux administratifs sont mentionnés comme organismes responsables du contrôle externe des taxes.

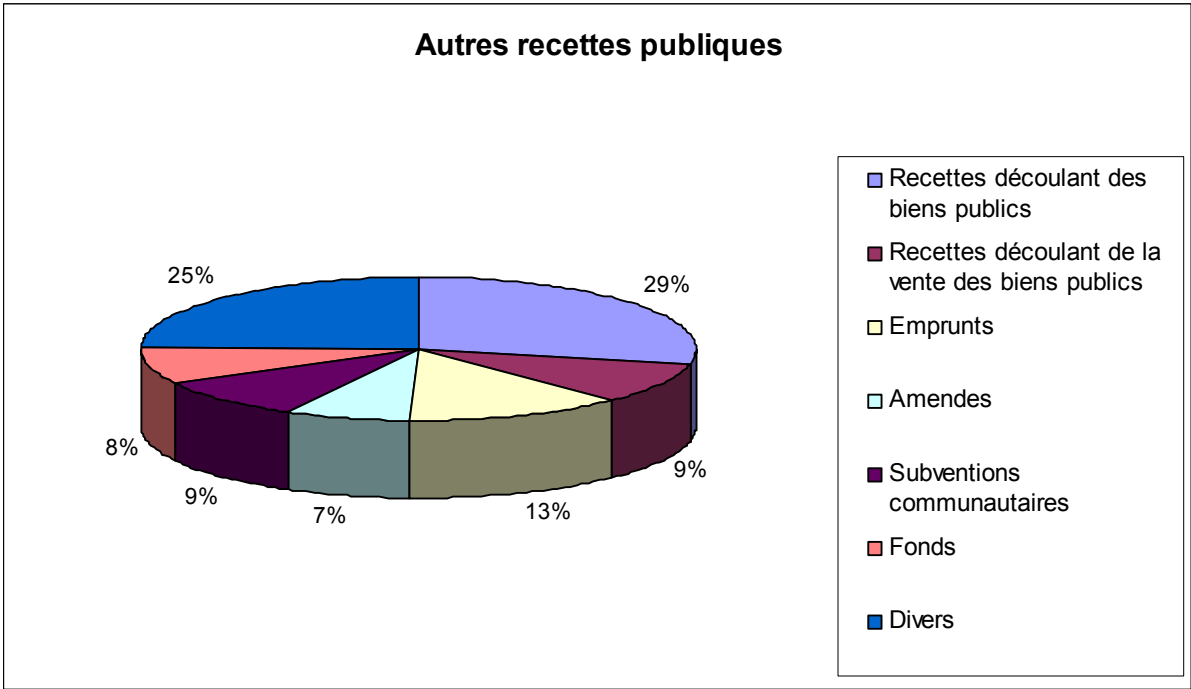
Pour beaucoup de pays, le contrôle des taxes représente une tâche régulière des ISC. Dans quelques cas, une distinction est faite entre les niveaux administratifs: Les taxes perçues au niveau local sont contrôlées par les services régionaux et locaux de contrôle et les taxes centrales ou fédérales par les ISC. Pourtant, dans 17 % des pays, les taxes échappent complètement du contrôle.

L'Etat en tant qu'entrepreneur

Agissant comme entrepreneurs, tous les niveaux étatiques gèrent une grande gamme de revenus de volumes différents.

Le graphique suivant représente les autres recettes publiques.

Graphique 14



Les catégories les plus fréquemment indiquées étaient le revenu découlant de la vente des biens publics, le revenu découlant de la propriété de biens publics, les profits de la privatisation et des autres activités économiques. Plusieurs pays mentionnent également les revenus d'intérêts, les dividendes provenant d'actifs (entreprises publiques) et les revenus dérivant d'autres actifs.

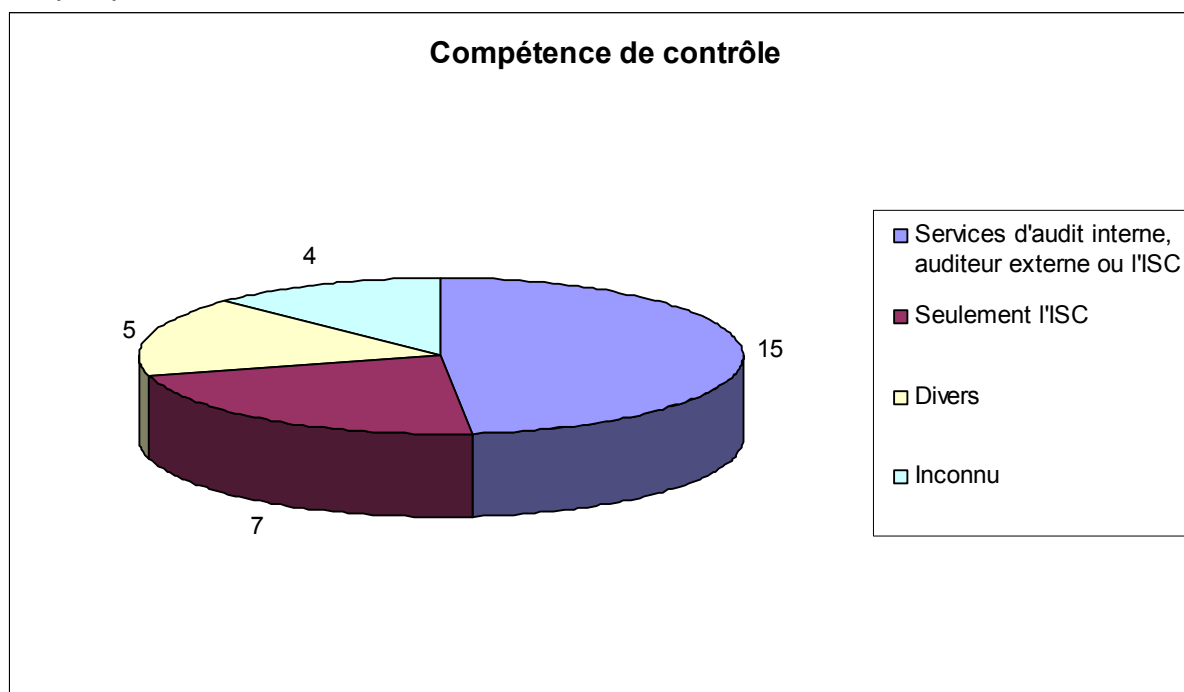
Qui est responsable de la gestion et des résultats?

Dans la plupart des pays, le ministère de l'Economie et / ou des Finances (administration fiscale) et son/leurs service(s) subordonné(s) sont compétents pour la gestion des flux de recettes.

Le montant des recettes est souvent déterminé par loi et / ou par règlement. Lorsqu'il s'agit de la vente des biens publics importants, les recettes sont généralement le résultat d'un procès de négociation. En ce qui concerne les intérêts, par exemple, les conditions et taux sont déterminés dans des documents spéciaux. Cette nouvelle tendance montre que l'importance des facteurs économiques augmente et que celle des procédures exclusivement administratives diminue.

Le graphique suivant illustre les compétences pour contrôler les flux de recettes :

Graphique 15



Dans ce domaine, presque toutes les ISC possèdent des compétences de contrôle et effectuent des contrôles à intervalles réguliers.

Plusieurs ISC renvoient à la compétence des autorités locales et, en relation avec le contrôle externe, à celle des services régionaux de contrôle.

Les dotations représentent une catégorie spéciale

A l'échelon central, les recettes découlant des dotations ne sont pas perçues dans tous les pays enquêtés. Le pourcentage moyen des dotations s'élève à environ 1,8 % de recettes totales. Dans trois quarts des pays, les recettes venant de dotations se situent à un niveau inférieur. A l'échelon local, presque tous les pays perçoivent des recettes découlant des dotations (il s'agit essentiellement de revenus provenant de l'échelon central). Le pourcentage moyen des dotations s'élève à 29 % de l'ensemble des recettes (voir Annexe, graphique 8).

Pour approximativement 30 % des pays, les subventions communautaires représentent une source de recettes considérable. A l'échelon local, les « dotations provenant d'autres niveaux étatiques » constituent une des sources financières les plus importantes. Dans 50 % des pays, entre 20 et 50 % des recettes totales proviennent de dotations.

3 Observations et Tendances

Sous-thème I vise à présenter la réalité des recettes publiques et leur gestion dans les divers Etats membres de l'EUROSAI. Pour cette raison, les conclusions du groupe de travail sous-thème I résument les tendances et problèmes identifiés lors de l'analyse des réponses qui pourraient influencer directement ou indirectement sur le travail et l'environnement de travail des ISC. Elles comportent des sujets de contrôle possibles et des problèmes généraux à considérer lors de la programmation des contrôles des recettes publiques.

Dimension et composition des recettes publiques

1. L'importance des recettes publiques est évidente: sans recettes, l'Etat n'est pas en mesure d'effectuer des dépenses. Il existe une vaste gamme de recettes publiques différentes. Tous les pays disposent de recettes publiques comparables, bien que leur importance relative puisse varier par pays.

2. La Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques fournit un cadre de référence pour le contrôle des recettes publiques, notamment des recettes fiscales. Dès lors, des normes de contrôle ont été développées par INTOSAI, EUROSAI et IFAC, mais elles ne comprennent pas de renseignements spécifiques pour le contrôle des recettes publiques.

3. Pour ce qui concerne la ventilation de l'ensemble des recettes publiques, il n'y a pas de modifications considérables dans la période de référence. Les catégories les plus importantes des recettes publiques pour tous les pays sont les impôts et les cotisations sociales.

4. Chaque niveau étatique dispose de ses propres recettes. Dans la plupart des pays, les échelons régional et local sont assignés une partie déterminée du produit de l'impôt. En règle générale, le gouvernement central est responsable de la perception d'une moyenne de 85 % de l'ensemble des recettes publiques.

5. Dans presque tous les pays, la part des cotisations sociales aux recettes publiques est en train d'augmenter, tandis que celle des impôts diminue lentement. L'organisation, la gestion et la transparence des recettes découlant des cotisations sociales deviennent donc de plus en plus importantes pour les ISC.

6. Des régimes fiscaux privilégiés peuvent être regardés comme dépenses publiques lorsqu'ils entraînent une perte de revenu ou un retard dans la collecte des impôts. Bien qu'il s'agisse d'un instrument important, la plupart des ISC ne disposent pas d'informations fiables sur les montants en question et / ou leur efficacité.

7. Tous les Etats membres de l'EUROSAI indiquent qu'ils adressent au parlement des informations financières sur les recettes fiscales. Ces informations peuvent être présentées d'une manière séparée ou faisant partie de la procédure de rapport en général. Les aspects non fiscaux n'y figurent que rarement.

8. Quant à leur volume, les *autres recettes publiques et dotations* se distinguent considérablement parmi les pays et par le temps. Dans un nombre élevé de pays de l'EUROSAI, les *autres recettes publiques* sont normalement, en comparaison avec les impôts, de moindre importance et de différente composition.

9. Les « dotations provenant d'autres niveaux étatiques » constituent une des sources financières les plus importantes non seulement pour l'échelon régional mais aussi pour l'échelon local.

Gestion des recettes publiques

10. La majorité des ISC signalent que récemment, à cause de changements des systèmes informatiques et / ou de l'influence exercée par l'UE, des changements (remarquables) de la structure de l'administration fiscale et / ou de la gestion fiscale sont survenus.

11. Dans environ la moitié des pays, les administrations douanière et fiscale ont été fusionnées.

12. Dans beaucoup d'Etats membres de l'EUROSAI, des progrès considérables ont été accomplis pour ce qui concerne la déclaration et le traitement des données fiscales par voie électronique. Sans doute, la déclaration par voie électronique se manifeste comme nouvelle tendance.

Contrôle des recettes publiques

13. Selon la plupart des ISC, le parlement n'exerce pas d'influence (directe) sur l'inspection fiscale.

14. Bien que la majorité des pays aient accès électronique aux données, l'inspection automatisée des impôts n'est pas très répandue. Un nombre relativement bas de pays ont complètement automatisé leurs inspections fiscales.

15. Environ la moitié des pays analysés ont mis en place un dispositif réglementaire prescrivant des inspections fiscales périodiques. La majorité des Etats membres de l'EUROSAI essaient d'assurer la conduite des inspections fiscales à des intervalles réguliers, au moins lorsqu'il s'agit de grands contribuables.

16. Dans presque tous les pays, la collecte des taxes fait l'objet d'un contrôle interne ou externe. Pour beaucoup de pays, le contrôle des taxes représente une tâche régulière des ISC. Pourtant, dans 17 % des pays, les taxes échappent complètement du contrôle.

17. Lors de la programmation, il faut considérer les caractéristiques des recettes publiques, le degré d'automatisation et l'étendue des activités de contrôle interne.

18. La plupart des ISC n'ont pas la capacité d'effectuer les contrôles de toutes sortes de recettes elles-mêmes. Pour cette raison, l'importance d'une analyse de risque approfondie est souvent soulignée.

4 Affaires du Congrès

Les observations et tendances exposées dans le chapitre précédent offrent de multiples sujets de discussion pour les délégués du VI^e Congrès de l'EUROSAI à Bonn. Evidemment malgré une composition relativement constante des recettes publiques au cours des années, l'environnement de travail des ISC est caractérisé par des changements permanents, des innovations, des modernisations et des influences politiques. Ce fait requiert une stratégie claire, une orientation et la coopération entre les ISC. Par conséquent, les points proposés ci-après peuvent servir de base de discussion :

Domaine thématique 1

- Les normes et bases existantes sont-elles adéquates pour le contrôle des recettes publiques ?

- Est-il nécessaire d'actualiser la Déclaration de Lima pour refléter les progrès atteints par les ISC en matière du contrôle des recettes ?

Domaine thématique 2

- Les ISC, devraient-elles se concentrer davantage sur le contrôle des recettes publiques ?

- Dans quels domaines les ISC devraient-elles renforcer leurs capacités de contrôle :
 - Dans le domaine de certains types d'impôts, par exemple de la taxe sur la valeur ajoutée ?
 - Dans le domaine des régimes fiscaux privilégiés ayant le caractère de subventions fiscales ?
 - Dans le domaine de l'administration fiscale ?
 - Dans d'autres domaines ?