

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.12.2008
COM(2008) 807 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Une stratégie coordonnée pour améliorer la lutte contre la fraude à la TVA dans l'Union
européenne**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Nécessité d'une approche communautaire.....	4
3.	Un plan d'action à <i>court terme</i>	4
3.1.	Mesures destinées à renforcer les systèmes fiscaux et la coopération en matière fiscale en vue de <u>prévenir la fraude à la TVA</u>	5
3.1.1.	Normes minimales communes applicables à l'enregistrement et à la radiation des assujettis	5
3.1.2.	Confirmation des informations	6
3.1.3.	Règles de facturation.....	6
3.1.4.	Exigibilité de la taxe sur les opérations intra-communautaires	6
3.2.	Mesures destinées à améliorer l'efficacité des administrations fiscales en vue de la <u>détection de la fraude à la TVA</u>	7
3.2.1.	Proposition législative en vue de la lutte contre l'évasion fiscale liée aux transactions intracommunautaires: réduction des délais de transmission	7
3.2.2.	Exonération de la TVA à l'importation	7
3.2.3.	Renforcement de la coopération entre États membres.....	7
3.2.4.	Accès automatisé aux données.....	8
3.2.5.	EUROFISC	8
3.3.	Mesures destinées à renforcer la capacité des administrations fiscales en matière <u>de perception et de recouvrement des taxes</u>	9
3.3.1.	Responsabilité solidaire	9
3.3.2.	Recouvrement des taxes.....	9
3.3.3.	Partage de responsabilité en matière de protection des recettes des États membres .	10
3.4.	Un ensemble de propositions législatives	10
4.	Réflexions allant au-delà des propositions immédiates	11
5.	Conclusion.....	12

1. INTRODUCTION

En mai 2006, la Commission a présenté une communication¹ destinée à lancer un débat approfondi au niveau de l'Union européenne sur la nécessité d'une approche coordonnée dans la lutte contre la fraude fiscale sur le marché intérieur. D'intenses et fructueuses discussions s'en sont suivies au sein des différentes institutions européennes, avec les États membres et les représentants du monde économique.

La communication de la Commission du 23 novembre 2007² concernant certains éléments clés contribuant à l'établissement d'une stratégie de lutte contre la fraude dans l'Union européenne ainsi que le rapport l'accompagnant, portant sur l'état des discussions au sein du groupe d'experts sur la stratégie de lutte contre la fraude fiscale (ATFS)³, donnent un bon aperçu du suivi qui avait été réservé jusque là à la communication de 2006. Ces documents ont servi de base aux conclusions du Conseil du 4 décembre 2007⁴.

En février 2008, la Commission a présenté une communication⁵ exposant son analyse de deux mesures «*plus ambitieuses*» destinées à modifier le système de TVA pour lutter contre la fraude, à savoir un système de taxation des opérations intracommunautaires et un système généralisé d'autoliquidation. La Commission s'est également déclarée prête à mettre en place, sous certaines conditions, un projet pilote afin de déterminer si un mécanisme d'autoliquidation pourrait constituer une réponse appropriée au problème de la fraude à la TVA.

Le Conseil «Ecofin» suivant n'est toutefois pas parvenu à se mettre d'accord sur des conclusions concernant les questions abordées dans cette communication. Faute de consensus politique sur ces mesures «*plus ambitieuses*», la Commission a décidé de concentrer ses efforts exclusivement sur les mesures «*conventionnelles*», qui visent à renforcer les méthodes traditionnelles de lutte contre la fraude fiscale.

La présente communication a pour objectif la définition d'un plan d'action à court terme cohérent et d'un calendrier de mise en œuvre des actions envisagées. Elle vise également à lancer une réflexion à plus longue échéance, notamment sur la relation entre les contribuables et les administrations fiscales et sur les possibilités offertes par les technologies de l'information dans ce contexte.

Il convient de rappeler que la communication de 2006 couvrait l'ensemble des taxes et impôts. Lors de discussions ultérieures, il apparut de manière très nette qu'il convenait de donner la priorité absolue à la lutte contre la fraude à la TVA.

La présente communication ne concerne donc que la TVA et son recouvrement, ce qui ne veut toutefois pas dire qu'aucune action ne sera entreprise dans d'autres domaines. Ainsi, la Commission présentera sous peu une proposition destinée à

¹ COM(2006) 254 final du 31.5.2006.

² COM(2007) 758 final du 23.11.2007.

³ SEC(2007) 1584 du 23.11.2007.

⁴ Conclusions du Conseil du 4 décembre 2007, 15698/07 (Presse 270).

⁵ COM(2008) 109 du 22.2.2008 et SEC(2008) 249 du 22.2.2008.

renforcer les mécanismes de coopération administrative pour les taxes autres que la TVA et les accises harmonisées.

2. NECESSITE D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE

Dans ses conclusions de novembre 2006 et de juin 2007⁶ le Conseil a reconnu la nécessité de mettre en place, au niveau communautaire, une approche destinée à la lutte contre la fraude fiscale, en complément et à l'appui des mesures nationales. Le Parlement européen a également exprimé son soutien à une stratégie communautaire de lutte contre la fraude fiscale.

Pour lutter efficacement contre la fraude à la TVA au sein du marché intérieur, il est nécessaire d'adopter une approche commune, non seulement dans le domaine législatif, mais aussi en ce qui concerne certains aspects de la gestion opérationnelle du système de TVA qui, jusqu'ici, relevaient exclusivement de la compétence des États membres.

En effet, en raison de différences dans le mode de fonctionnement de la TVA d'un État membre à l'autre, les fraudeurs peuvent mettre à mal l'efficacité des dispositions législatives communautaires sous-jacentes, en faisant réaliser leurs opérations dans les États membres qui n'ont pas mis ces dispositions en œuvre de manière effective.

Par ailleurs, la diversité des procédures nationales amplifie considérablement les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises. Les procédures nationales adoptées aux fins de l'accomplissement des obligations liées à la TVA par voie électronique illustrent bien cette situation.

Lorsqu'elle élabore ses propositions législatives, la Commission veille tout particulièrement à l'équilibre entre, d'une part, la nécessité d'une approche communautaire et, d'autre part, le respect des structures nationales et des pratiques des administrations fiscales. Pour garantir l'efficacité des mesures proposées, il est essentiel que cet équilibre délicat soit respecté et préservé lors du processus de négociation au sein des institutions.

3. UN PLAN D'ACTION A COURT TERME

Les rapports déjà présentés par la Commission⁷ concernant l'état des discussions au sein du groupe d'experts sur la stratégie de lutte contre la fraude fiscale (ATFS) ont donné un aperçu des différentes mesures analysées.

Les principes directeurs appliqués ont été les suivants:

- veiller à la nécessité pour les administrations fiscales de disposer rapidement d'informations fiables;

⁶ Conclusions du Conseil du 28 novembre 2006, 15502/06 (Presse 332) et du 5 juin 2007, 10319/07 (Presse 126).

⁷ SEC(2007) 740 du 25.5.2007 et SEC(2007) 1584 du 23.11.2007.

- optimiser l'utilisation de ces informations par les administrations fiscales;
- renforcer les possibilités d'action à l'égard des fraudeurs;
- respecter les besoins et les attentes des entreprises qui agissent dans la légalité, auxquelles il faut notamment éviter des formalités administratives entraînant une hausse des coûts liés au respect de la réglementation et assurer la sécurité juridique.

Un certain nombre de mesures ont été abandonnées car elles ne respectaient pas ces principes directeurs.

Pour les autres, il sera indispensable de trouver un juste équilibre entre ces principes qui, dans une certaine mesure, sont contradictoires.

Les mesures que la Commission proposera ou mettra en œuvre peuvent être réparties en trois catégories. Les mesures de la première catégorie visant à empêcher les fraudeurs potentiels d'utiliser le système de TVA à des fins illicites, celles de la deuxième, à renforcer les instruments de détection des fraudes à la TVA et celles de la troisième, à améliorer les moyens permettant aux États membres de recouvrer les recettes fiscales perdues en raison de fraudes et de sanctionner les fraudeurs.

3.1. Mesures destinées à renforcer les systèmes fiscaux et la coopération en matière fiscale en vue de prévenir la fraude à la TVA

3.1.1. Normes minimales communes applicables à l'enregistrement et à la radiation des assujettis

Un numéro d'identification TVA correct et valide constitue un élément essentiel du système de TVA actuel, étant donné que c'est lui qui détermine les règles et obligations applicables, notamment dans le cadre des échanges intracommunautaires. Tant les administrations fiscales que les entreprises doivent pouvoir se fonder sur des informations correctes quant au statut d'un opérateur au regard de la TVA. Ces données ne sont toutefois pas toujours fiables. Certains États membres maintiennent la validité de numéros de TVA, même lorsqu'il est établi que l'assujetti a pris part à une fraude à la TVA ou qu'il a disparu. De plus, il est également essentiel de vérifier, au moment de l'enregistrement, que l'entreprise exercera une véritable activité économique. Il est possible de prévenir la fraude en limitant les possibilités pour les fraudeurs potentiels de se faire passer pour des assujettis enregistrés aux fins des échanges intracommunautaires.

Les entreprises et les administrations fiscales doivent pouvoir se fier aux informations qu'elles peuvent obtenir sur le statut d'une personne au regard de la TVA. L'introduction de normes communautaires minimales en matière d'enregistrement et de radiation des assujettis dans le système VIES permettrait de rendre ces informations plus fiables. Ces normes minimales portent notamment sur les données objectives à fournir par l'opérateur avant de recevoir son numéro d'identification TVA, sur l'obligation de supprimer les numéros d'identification dans la base de données VIES dans certaines conditions, ainsi que sur divers critères objectifs à respecter lors des procédures d'enregistrement et de radiation. Dans ses conclusions du 4 décembre 2007, le Conseil a reconnu qu'il était important de

disposer d'informations actualisées sur le statut des opérateurs pour le bon fonctionnement des mécanismes de la TVA régissant les livraisons intracommunautaires et a plaidé en faveur de la poursuite des travaux relatifs à une approche commune pour l'enregistrement et la radiation des opérateurs. La Commission présentera une proposition législative contenant les normes minimales envisagées dans le présent paragraphe.

3.1.2. *Confirmation des informations*

Les informations concernées doivent également être mises à la disposition des opérateurs économique de la manière la plus efficace qui soit. À l'heure actuelle, les opérateurs peuvent vérifier la validité du numéro d'identification TVA de leurs partenaires commerciaux identifiés aux fins de la TVA dans un autre État membre. Toutefois, seuls certains États membres fournissent des informations sur le nom et l'adresse de ces partenaires. Un accord a déjà été trouvé pour garantir que la confirmation du nom et de l'adresse puisse être obtenue de manière électronique pour tous les États membres. Cette confirmation apportera également davantage de sécurité juridique à la personne qui en fait la demande, étant donné qu'elle sera contraignante pour l'administration fiscale concernée. La Commission entend définir les modalités d'application dans une proposition législative.

3.1.3. *Règles de facturation*

La facturation est un élément essentiel du système de TVA actuel. Une proposition législative destinée à simplifier, harmoniser et moderniser les règles de facturation actuelles devrait permettre de réduire les charges administratives pour les entreprises. Si ces règles sont plus faciles à respecter, cela aura sans aucun doute un effet préventif sur la fraude.

Des mesures concernant par exemple des périodes de stockage communes et des règles harmonisées en matière de date de facturation peuvent faciliter les contrôles dans les États membres. À l'heure actuelle, il arrive que les règles de facturation applicables soient celles de l'État membre du consommateur, en cas de prestation ou de livraison soumise à l'autoliquidation, mais que des règles différentes s'appliquent aux fins du contrôle fiscal du fournisseur lorsque celui-ci est établi dans un autre État membre.

3.1.4. *Exigibilité de la taxe sur les opérations intra-communautaires*

L'échange d'informations entre les États membres au sujet des opérations intracommunautaires est essentiel pour que l'État membre d'achat puisse identifier les livraisons et prestations concernées. À cet effet, il est toutefois nécessaire que les États membres partagent la même interprétation quant à la date d'exigibilité de la TVA sur les livraisons de biens et prestations de services intracommunautaires, afin de garantir que la transmission des informations s'effectue au même moment dans les deux États membres concernés. Si leurs interprétations divergent, les données ne concorderont pas, ce qui amoindrira l'exploitabilité des informations collectées. Ces différences compromettent l'utilité de la proposition législative actuellement en cours d'examen au Conseil en ce qui concerne la période couverte par les états récapitulatifs et les déclarations de TVA. La Commission présentera donc une proposition visant à supprimer ces différences.

3.2. Mesures destinées à améliorer l'efficacité des administrations fiscales en vue de la détection de la fraude à la TVA

La détection de la fraude transfrontalière à la TVA dans l'Union européenne dépend en grande partie des informations sur les transactions intracommunautaires. Ces informations sont soumises par les opérateurs et échangées entre États membres conformément au mécanisme établi en 1993. Pour lutter efficacement contre la fraude dans le cadre commercial actuel, il est nécessaire d'améliorer les informations disponibles en termes de fréquence, de quantité, de ciblage, de qualité et de traitement.

3.2.1. Proposition législative en vue de la lutte contre l'évasion fiscale liée aux transactions intracommunautaires: réduction des délais de transmission

Conformément aux conclusions du Conseil du 5 juin 2007, la Commission a déjà présenté, en mars 2008, une proposition législative visant à réduire la période de déclaration des opérations intracommunautaires pour les opérateurs et à raccourcir le délai de transmission des informations entre les administrations fiscales⁸. L'objectif de la proposition est de faire en sorte que les administrations fiscales des États membres de destination soient informées beaucoup plus vite qu'aujourd'hui des acquisitions intracommunautaires ayant lieu sur leur territoire et aient ainsi la possibilité d'agir à un stade précoce.

3.2.2. Exonération de la TVA à l'importation

Les mécanismes de fraude à la TVA détectés ont fait apparaître que l'exonération de la TVA à l'importation lorsque l'importation est suivie d'un transfert ou d'une livraison intracommunautaire pouvait être utilisée à mauvais escient et constituait donc l'une des faiblesses du système actuel. En effet, l'échange d'informations entre les administrations douanière et fiscale du pays d'importation n'est pas organisée de manière appropriée, pas plus que les informations utiles ne sont transmises efficacement à l'État membre suivant. La Commission proposera donc des règles harmonisées au niveau communautaire en ce qui concerne l'application de cette exonération.

3.2.3. Renforcement de la coopération entre États membres

La Commission travaille actuellement à l'élaboration d'un rapport d'évaluation sur le fonctionnement de la coopération administrative. Il s'agira du premier rapport de ce type publié depuis l'entrée en vigueur, en 2004, du nouveau règlement sur la coopération administrative dans le domaine de la TVA.

Le rapport se concentrera sur les éléments récemment introduits en vue d'améliorer la coopération administrative. Lorsque des informations se révèlent essentielles à l'efficacité des contrôles dans un autre État membre, il convient qu'elles fassent l'objet d'un échange automatique; c'était là un des grands objectifs du règlement de 2004. Le rapport permet de passer en revue ces éléments et, si nécessaire, de les modifier pour en améliorer l'efficacité.

⁸ COM(2008) 147 final du 17.3.2008.

Par ailleurs, dans le cadre du programme Fiscalis, plusieurs actions ont été entreprises en faveur de la coopération et de l'échange de meilleures pratiques en matière de contrôle. Dans le domaine de l'audit, la Commission travaille à l'élaboration et à l'amélioration d'outils d'audit informatisé. Elle tente aussi d'encourager les États membres à recourir davantage aux contrôles multilatéraux et, à cet effet, a publié un guide destiné à aider les auditeurs et les coordonateurs lorsqu'ils utilisent cet outil de contrôle. De plus, des groupes de projet ont été créés pour examiner des questions liées à la qualité des informations échangées entre les États membres, au partage des meilleures pratiques dans le domaine de l'analyse et de la gestion des risques (un manuel est également prévu à cet effet) et à l'utilisation frauduleuse des caisses enregistreuses. Des séminaires et des ateliers ont été organisés pour permettre aux États membres d'échanger leurs expériences et connaissances relatives à la lutte contre la fraude à la TVA.

La coopération administrative est à n'en pas douter un élément essentiel du système de TVA actuel, que les États membres ne peuvent gérer isolément. La Commission est consciente que cette coopération est exigeante en termes de ressources humaines et, par conséquent, reconnaît la nécessité de définir des procédures plus légères et de développer les meilleures pratiques.

3.2.4. Accès automatisé aux données

La Commission rappelle qu'à l'heure actuelle, les demandes d'informations, même les plus élémentaires, concernant des opérateurs établis dans d'autres États membres doivent passer par les autorités compétentes de ces États. En pratique, cette procédure demande énormément de temps et, souvent, les délais de réponse ne sont pas respectés. C'est pourquoi la Commission proposera l'établissement d'un cadre juridique équilibré permettant aux autorités compétentes d'un État membre d'avoir un accès automatisé à des données spécifiques contenues dans la base de données d'un autre État membre et concernant l'identification et les activités d'un assujetti. Cet accès automatisé devrait permettre, d'une part, de réduire le nombre de demandes, et donc les ressources humaines nécessaires, et, d'autre part, d'accélérer l'échange d'informations. Bien entendu, cet accès aux bases de données ne peut concerner des informations sensibles, comme les pratiques de prix.

3.2.5. EUROFISC

La création d'un réseau européen, appelé Eurofisc, destiné à renforcer la coopération opérationnelle entre les États membres dans la lutte contre la fraude à la TVA constitue une autre mesure prometteuse. Eurofisc aurait pour missions principales, d'une part, d'offrir un mécanisme multilatéral d'alerte précoce dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA, qui, si tout va bien, pourra évoluer vers une sorte de système d'évaluation commune des risques pour les opérations intracommunautaires, et, d'autre part, de coordonner l'échange d'informations et les activités menées par les États membres participants en réponse aux alertes précoces émises, comme c'est déjà le cas pour le réseau Eurocanet, créé par l'administrations fiscale belge et soutenu par la Commission/l'Office européen de lutte antifraude.

Dans ses conclusions du 7 octobre 2008⁹, le Conseil a défini d'un commun accord les grandes caractéristiques de ce réseau. La Commission participe à ce débat avec grand intérêt et travaille à une proposition visant à doter ce réseau d'une base juridique solide.

3.3. Mesures destinées à renforcer la capacité des administrations fiscales en matière de perception et de recouvrement des taxes

La Commission proposera des mesures destinées à renforcer les possibilités pour les administrations fiscales de recouvrer les recettes de TVA perdues dans des opérations transfrontalières frauduleuses. De plus, elle encouragera les États membres à prendre des mesures judiciaires à l'encontre des fraudeurs établis sur leur territoire dont les agissements ont entraîné des pertes de recettes de TVA dans un autre État membre.

3.3.1. Responsabilité solidaire

L'obligation faite au fournisseur de déclarer ses opérations intracommunautaires vise à informer l'État membre de l'acquéreur des opérations imposables réalisées sur son territoire. Lorsque cette obligation n'est pas respectée, l'État membre se voit privé d'informations qui auraient pu lui permettre de détecter des fraudes à la TVA.

Il convient de noter que la directive TVA prévoit déjà le principe de la responsabilité solidaire, mais que jusqu'ici, les États membres ne l'ont appliqué que dans le cas des opérations nationales. Il paraît donc justifié de considérer le non-respect de l'obligation de communication dans le cadre des opérations transfrontalières comme un motif permettant de tenir l'opérateur solidairement responsable des pertes de recettes fiscales supportées par l'État membre qui, ne disposant pas des informations utiles, n'a pas eu la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la fraude.

Cette manière de procéder aura deux conséquences. Tout d'abord, elle entraînera une amélioration sensible de la qualité des informations communiquées, laquelle est essentielle aux fins des contrôles. Ensuite, grâce à ce nouvel outil mis à la disposition des autorités fiscales, l'élaboration des mécanismes de fraude deviendra plus compliquée.

3.3.2. Recouvrement des taxes

La Commission présentera une proposition visant à améliorer la capacité des États membres en matière de recouvrement transfrontalier des taxes. Des instruments harmonisés prévoyant des mesures d'exécution ou des mesures conservatoires devraient réduire la charge administrative pour les autorités concernées et leur permettre de réagir plus rapidement, ce qui est essentiel au succès d'une coopération de ce type.

⁹ Conclusions du Conseil du 7 octobre 2008, 13784/07 (Presse 279).

3.3.3. Partage de responsabilité en matière de protection des recettes des États membres

Le Conseil «Ecofin» du 4 décembre 2007 a invité les États membres à prendre, au niveau national, les dispositions législatives nécessaires pour garantir un niveau de protection comparable en termes de sanctions et de poursuites pénales contre les fraudeurs à la TVA, que la fraude commise entraîne des pertes de recettes sur leur propre territoire ou sur celui d'un autre État membre.

Un certain nombre d'États membres ont donné suite à cet appel et ont entamé des discussions internes sur la question. D'autres n'ont pas encore réagi.

La Commission insiste sur la nécessité d'une protection adéquate de toutes les recettes de TVA dans l'ensemble des États membres, quel que soit l'État membre auquel ces recettes sont dues. Elle continuera à suivre l'évolution de ce dossier dans les différents États membres et n'hésitera pas à présenter les propositions nécessaires si des mesures coordonnées et volontaires ne permettent pas d'atteindre des résultats satisfaisants.

3.4. Un ensemble de propositions législatives

La mise en œuvre de la plupart des mesures exposées ci-dessus nécessite que la Commission présente des propositions sur lesquelles le Parlement européen et le Conseil économique et social européen doivent être consultés et qui doivent faire l'objet d'un débat au sein du Conseil en vue d'une adoption à l'unanimité.

Eu égard à la diversité des mesures concernées et à la nécessité de modifier plusieurs actes législatifs communautaires, la Commission a décidé de présenter ces mesures sous la forme de trois «paquets» en fonction de l'acte législatif principal à modifier et compte tenu également de l'urgence des mesures et de l'état d'avancement des travaux préparatoires.

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, une première proposition législative a été présentée en mars 2008 en ce qui concerne la réduction des délais pour accélérer l'échange d'informations entre les États membres.

La première série de propositions à venir se concentre sur la perception et le *recouvrement des taxes* dans les situations transfrontalières¹⁰.

Le deuxième paquet concerne le renforcement de la coopération administrative entre les États membres¹¹. Ces propositions nécessitent d'importantes modifications du règlement (CE) n° 1798/2003. D'autres adaptations pourraient être nécessaires au regard du rapport que la Commission doit présenter sur le fonctionnement de la coopération administrative. Étant donné le nombre de modifications à apporter et

¹⁰ La mesure proposée concerne la responsabilité conjointe et solidaire (point 3.3.1), les conditions d'exonération de la TVA à l'importation (point 3.2.2) et le recouvrement des taxes (point 3.3.2).

¹¹ Les mesures proposées concernent l'accès automatisé aux données (point 3.2.4), la confirmation du nom et de l'adresse des assujettis dans VIES (point 3.1.2), les normes minimales communes applicables à l'enregistrement et à la radiation dans VIES (point 3.1.1), le partage de responsabilité en matière de protection des recettes des États membres (point 3.3.3) et Eurofisc (3.2.5).

afin d'améliorer la cohérence du cadre législatif, la Commission estime plus approprié de proposer une refonte complète du règlement.

Le troisième ensemble de propositions législatives portera sur certains aspects de la lutte antifraude, mais visera, de manière plus générale, à améliorer le fonctionnement du système de TVA, notamment en ce qui concerne la facturation.

4. REFLEXIONS ALLANT AU-DELA DES PROPOSITIONS IMMEDIATES

Au cours des dernières années, les progrès technologiques ont modifié la manière dont les entreprises et les administrations fiscales communiquent entre elles. La plupart des États membres autorisent, et parfois imposent, que les déclarations obligatoires soient transmises sous forme électronique. Un certain nombre d'États membres ont progressé dans la mise en œuvre de l'audit informatisé, mais des contraintes juridiques et administratives empêchent encore l'extension de ce système. Toutefois, ces avancées n'ont souvent qu'une incidence limitée, étant donné qu'elles doivent s'inscrire dans le cadre traditionnel régissant les relations entre les contribuables et les autorités fiscales, qui prévoit la remise périodique de déclarations et la tenue occasionnelle d'audits. Il n'est pas exagéré d'affirmer que, dans l'ensemble, la gestion du système de TVA dans l'Union européenne n'a pas suivi l'évolution des technologies de l'information.

Un certain nombre de pays n'appartenant pas à l'Union européenne ont déjà été plus loin et mis en place des procédures au titre desquelles les informations sont échangées entre les contribuables et les autorités fiscales soit en temps réel, soit sur une base quotidienne, ce qui améliore fortement les outils de contrôle.

Certains États membres explorent de nouvelles manières d'organiser les relations avec les contribuables et mènent des discussions avec les entreprises sur la conformité et le suivi des activités, dans le but de réduire les interventions du fisc et d'alléger les charges administratives pour les entreprises. Si ce contexte offre la possibilité de faire évoluer les modèles établis, il faut éviter de rendre la situation encore plus compliquée pour les opérateurs économiques du fait d'exigences en matière de TVA qui divergeraient de plus en plus entre les États membres. C'est pourquoi la Commission recommande instamment aux États membres de coordonner leurs pratiques en matière de recours aux technologies de l'information.

Bien que la gestion du système de TVA relève essentiellement des États membres, il est de l'intérêt tant des opérateurs que des autorités fiscales que cette réflexion soit menée au niveau de l'Union européenne. La Commission est plus que disposée à lancer et à coordonner les discussions sur cette approche à plus long terme. Il est essentiel pour la réussite d'un projet de ce type que toutes les parties concernées soient activement associées aux travaux dès le début et que chacun y participe dans un esprit ouvert.

La Commission suggère donc de mettre en place un groupe ad hoc rassemblant des représentants des autorités fiscales ainsi que de grandes entreprises et de PME. Ce groupe ad hoc aurait pour objectif d'examiner comment le recours aux outils informatiques peut améliorer, dans l'intérêt mutuel de toutes les parties, les relations entre les contribuables et les autorités fiscales en termes d'obligations liées à la TVA,

d'audit et de communication en général et dans quelle mesure il est possible de parvenir à un accord quant à la collecte des données de base, sans exclure la possibilité de demander des données supplémentaires si cela se révèle nécessaire.

La mission exacte ainsi que la méthode de travail du groupe (recours à des sous-groupes pour des questions précises) devront être décidées à un stade ultérieur, en accord avec toutes les parties concernées. Pour l'heure, il importe que les États membres et les représentants des entreprises acceptent de consacrer l'expertise et les ressources nécessaires pour donner de réelles chances de succès à cet exercice.

Cette nécessité d'une approche à plus long terme figurera parmi les thèmes abordés lors du séminaire sur la fraude à la TVA qui sera prochainement organisé par les autorités fiscales néerlandaises et dont la tenue est prévue pour la fin janvier 2009. Il donnera aux États membres, aux représentants des entreprises et à la Commission l'occasion de procéder à un premier échange de vues sur la question.

De plus, ce projet est important compte tenu de l'engagement, tant des États membres que de la Commission, de réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, dont la TVA représente une part non négligeable.

5. CONCLUSION

Le plan d'action à court terme défini ci-dessus constitue le résultat concret de deux années de discussions intensives avec les États membres. Il fixe une approche globale destinée à renforcer les outils dont les administrations fiscales disposent pour lutter contre la fraude à la TVA à différents stades du processus.

La Commission assumera ses responsabilités et présentera les propositions législatives nécessaires en temps opportun. La Commission est consciente que certaines des modifications proposées sont substantielles et touchent à la question sensible du difficile équilibre entre les formalités qui pèsent sur les entreprises et l'efficacité de l'administration fiscale, ce qui pourrait susciter des débats intenses lorsque la Commission déposera ses propositions concrètes.

De plus, certaines pratiques administratives établies de longue date devront évoluer et les États membres auront à faire preuve de la souplesse et de la volonté nécessaires pour pouvoir s'y adapter. Diverses mesures, comme l'accès automatisé aux données, exigeront d'importants aménagements techniques auxquels les États membres doivent être prêts à consacrer les ressources nécessaires.

Bien entendu, prise individuellement, aucune des mesures susmentionnées ne représente la panacée dans la lutte contre la fraude à la TVA.

Si chacune de ces mesures apporte une valeur ajoutée, ce n'est que si elles sont mises en œuvre ensemble qu'elles offriront aux autorités fiscales un cadre adéquat leur permettant de lutter contre la fraude à la TVA.

La réussite de la stratégie de lutte contre la fraude au niveau européen dépendra des mesures que le Conseil adoptera et de la rapidité avec laquelle ces mesures seront mises en pratique. La responsabilité première incombe donc aux États membres.

Néanmoins, la Commission ne considère pas le présent programme d'action comme un produit fini, mais y voit plutôt la première grande étape d'une approche coordonnée visant à contrer la fraude à la TVA dans l'Union européenne. La Commission estime qu'il convient de poursuivre ces efforts et appelle toutes les autres parties concernées à continuer de s'investir dans cet exercice aussi activement qu'elles l'ont fait jusqu'ici.

Annex 1: Legislative proposals

Proposal presented in March 2008

Measure	Necessary changes in legislation
Reducing timeframes (3.2.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and Regulation 1798/2003

A first set of proposals

Measures	Necessary changes in legislation
Joint and Several Liability (3.3.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Fixing the conditions for the VAT exemption at importation (3.2.2.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Mutual assistance in Recovery (3.3.2.)	New Regulation

A second set of proposals

Measures	Necessary changes in legislation
Automated access to data (3.2.4.)	Recast of Regulation 1798/2003
Confirmation of name and address of taxpayers in VIES (3.1.2.)	Recast of Regulation 1798/2003
Common minimum standards for registration and deregistration in VIES (3.1.1.)	Recast of Regulation 1798/2003 and potentially an Implementing Regulation
Shared responsibility for the protection of all Member States Revenues (3.3.3.)	Recast of Regulation 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Recast of Regulation 1798/2003

A third set of proposals

Measures	Necessary changes in legislation
-----------------	---

Invoicing rules (3.1.3.)	VAT Directive 2006/112/EC
Chargeability on Intra-Community transactions (3.1.4.)	VAT Directive 2006/112/EC