

Bruxelles, le 12.2.2014
COM(2014) 71 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

{SWD(2014) 39 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

sur l'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 59 du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, la Commission est tenue de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de ce règlement, au plus tard le 1^{er} novembre 2013, puis tous les 5 ans. Le présent document est le premier rapport établi depuis l'adoption et l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil. Refonte du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil jusqu'alors en vigueur, ledit règlement offre aux États membres de nouveaux outils améliorant la coopération administrative dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA.

L'objectif du règlement de refonte était d'améliorer considérablement le cadre juridique régissant la coopération administrative et d'offrir un outil précieux dans la lutte contre la fraude à la TVA. Il a en particulier introduit quelques nouveaux dispositifs en ce qui concerne:

- la qualité des informations contenues dans les bases de données;
- la mise en place du réseau Eurofisc, qui assure un échange d'informations multilatéral, rapide et ciblé en ce qui concerne la fraude à la TVA;
- l'introduction d'un mécanisme de retour d'informations;
- l'accès automatisé aux bases de données des autres États membres.

La Commission souligne que le rapport doit être considéré comme une opportunité de centraliser l'expérience des États membres en vue d'améliorer le fonctionnement et l'utilisation de ce dispositif. (article 49, paragraphe 1).

Le présent rapport évalue le fonctionnement de la coopération administrative dans le cadre juridique actuel et se concentre en particulier à la fois sur une analyse de la mesure dans laquelle les recommandations antérieures ont été prises en considération pour renforcer la coopération administrative et sur l'utilisation des dispositifs nouvellement mis en place, afin de déterminer si ces modifications ont été efficaces. De plus, il aborde de nouvelles idées dans le domaine de la coopération administrative en matière de TVA; comme les audits conjoints.

Par ailleurs, le présent rapport ne doit pas être simplement considéré comme une vue d'ensemble de l'application du règlement en tant que tel, mais aussi et surtout comme la base d'un dialogue permanent et structuré entre la Commission, le Parlement européen, le Conseil et les États membres destiné à améliorer l'efficacité de la coopération administrative dans le domaine de la TVA, dans le but spécifique de lutter plus efficacement contre la fraude à la TVA.

Il convient également de noter que le présent rapport fait partie d'un ensemble plus vaste de documents traitant de ce sujet.

Très récemment, le 19 septembre 2013, la Commission a publié une étude visant à quantifier et analyser l'écart de TVA. Selon les évaluations, l'écart de TVA pour les 26 États membres inclus dans l'étude était proche de 193 milliards EUR en 2011, ce qui représente environ 18 % du montant de la TVA théoriquement exigible ou 1,5 % du PIB de ces États membres. Comme cela est souligné dans ce rapport, la valeur de l'écart de TVA n'est pas directement fonction de la fraude et de l'évasion, car ce chiffre englobe également les effets de simples erreurs (de statistiques ou de déclaration, (dans les statistiques des comptes nationaux, par exemple) ainsi que les cas d'insolvabilité et les problèmes de paiement. Néanmoins, comme d'autres études l'ont clairement montré, la fraude à la TVA reste un problème sérieux pour les États membres. .

Le présent rapport arrive donc à point nommé, car il donne une vue d'ensemble de l'utilisation que les États membres font des outils de coopération administrative et de lutte contre la fraude à la TVA qui leur sont proposés par le règlement considéré.

Outre le présent rapport, la Commission publie également un autre rapport sur la perception et le contrôle de la TVA conformément à l'article 12, paragraphe 3, du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil (le rapport dit «de l'article 12»).

L'étude relative à l'écart de TVA ainsi que les deux rapports de la Commission donnent une vue d'ensemble du problème que constitue toujours la fraude à la TVA dans l'Union, tout en examinant aussi à la fois la manière dont les États membres s'attaquent à ce problème transfrontière en utilisant les outils qui leur sont proposés par la législation de l'Union en matière de coopération administrative dans le domaine de la TVA et les procédures de perception et de contrôle de la TVA utilisées dans les États membres, leur permettant ainsi d'évaluer les risques et de recenser les possibilités d'améliorer leurs systèmes nationaux de perception et de contrôle de la TVA.

Enfin, le présent rapport ne peut être dissocié du contexte plus large de la stratégie coordonnée visant à améliorer la lutte contre la fraude à la TVA, exposée dans la communication précédemment publiée par la Commission sur ce sujet¹, ainsi que de la communication de la Commission sur l'avenir de la TVA intitulée –«Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique»². Dans cette dernière, l'action n° 14 indique que la Commission assurera et suivra la mise en œuvre intégrale des mesures antifraude et fera rapport sur leur efficacité et sur la nécessité de mesures supplémentaires en 2014. De même, l'action n° 16 fait référence à la possibilité de mettre en place une équipe d'audit transfrontalière de l'UE pour faciliter et améliorer les contrôles multilatéraux, tandis que l'action n° 19 indique que la Commission continuera à suivre le travail d'Eurofisc et encouragera les États membres à développer davantage cet instrument afin d'essayer de détecter les nouveaux mécanismes de fraude et d'empêcher qu'ils ne prennent de l'ampleur.

2. SOURCES D'INFORMATION UTILISEES POUR EVALUER L'APPLICATION DU REGLEMENT (UE) N° 904/2010

Le présent rapport devant refléter l'utilisation pratique que les autorités fiscales nationales font des différents instruments de coopération administrative et de lutte

¹ Communication de la Commission intitulée «Une stratégie coordonnée pour améliorer la lutte contre la fraude à la TVA dans l'Union européenne», COM(2008) 807 final du 1.12.2008.

² COM(2011) 851 du 6.12.2011.

contre la fraude à la TVA, une évaluation ne pouvait être réalisée que sur la base d'une contribution substantielle des États membres.

C'est pourquoi, avant d'élaborer le présent rapport, la Commission a estimé que la meilleure solution pour collecter les informations requises en vue d'une évaluation globale de la coopération administrative dans le cadre du nouveau règlement serait d'utiliser un **questionnaire** adressé aux États membres. Le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport donne un aperçu détaillé et fournit une analyse des réponses des États membres au questionnaire³.

Les États membres avaient également la possibilité de développer certaines de leurs réponses au questionnaire et, plus généralement, de donner leur avis sur le fonctionnement de la coopération administrative en matière de TVA, et sur les améliorations possibles. Cependant, seul un État membre a manifesté son intérêt à poursuivre la discussion avec la Commission à ce sujet.

La Commission a également rassemblé des informations tirées des **discussions** concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude fiscale qui ont eu lieu au cours des nombreuses réunions du groupe d'experts sur la stratégie de lutte contre la fraude fiscale (ATFS) et des réunions du comité permanent de la coopération administrative (SCAC), ainsi que des rapports annuels du réseau Eurofisc.

Les **statistiques annuelles** communiquées par les États membres au titre de l'article 49, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 904/2010 ont constitué une autre source d'information intéressante. Les informations relatives aux statistiques des années 2011 et 2012 en particulier ont servi de base à un certain nombre de conclusions.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONS

3.1. Échange d'informations sur demande (articles 7 à 12)

3.1.1. Problèmes recensés dans le rapport précédent

Le précédent rapport sur le fonctionnement de la coopération administrative⁴ a relevé un certain nombre de problèmes concernant les échanges d'informations. Il s'agissait de problèmes existant dans l'État membre requis, mais constatés par l'État membre requérant, en ce qui concerne l'identification du bureau central de liaison, le manque de ponctualité des réponses et l'absence de notification concernant le dépassement de la date limite de réponse aux demandes d'échanges d'informations.

Pour un échange d'informations efficace, il est essentiel que chaque État membre dispose d'un système efficace de gestion interne et de procédures, afin d'assurer un traitement correct et en temps voulu des demandes d'informations.

Il apparaît que les problèmes concernant l'identification des points de contact au sein du bureau central de liaison ou la description des responsabilités de chaque bureau de liaison sont désormais résolus. Il reste néanmoins nécessaire que les informations correspondantes disponibles sur CIRCABC (Centre de ressources de communication

³ 27 États membres ont répondu au questionnaire qui accompagnait la lettre 1763918 du 19 décembre 2012.

⁴ RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN relatif à l'application du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée [COM(2009) 428 final du 18.8.2009].

et d'information pour les administrations, les entreprises et les citoyens – site internet) soient constamment mises à jour.

En ce qui concerne la ponctualité des réponses et la procédure de notification, il apparaît que de nombreux États membres ne sont toujours pas en mesure de fournir des réponses dans le délai imparti et que les États membres requérants sont rarement informés des raisons du non-respect des délais. Il ressort des statistiques que le nombre cumulé de réponses tardives a atteint un niveau inacceptable (environ 43 %). La gravité du problème varie selon les États membres, mais la situation globale doit être améliorée, notamment en tenant compte des suggestions formulées par les États membres eux-mêmes (ce sujet est développé au point 3.1.3).

La Commission considère qu'il appartient aux États membres de prendre des mesures à cet égard. Dans certains États membres, les réponses tardives peuvent engendrer de graves problèmes lorsqu'un délai légal est fixé pour la réalisation d'audits ou que les informations sont requises de toute urgence dans des affaires de fraude, par exemple, ou encore qu'un délai est fixé pour l'établissement de la taxe.

Afin d'aider les États membres à améliorer les échanges d'informations, de nouveaux formulaires électroniques ont été élaborés. Ceux-ci peuvent à présent être utilisés et la Commission s'attend à ce qu'ils permettent aux administrations fiscales de traiter plus rapidement les demandes.

Par ailleurs, la possibilité récemment offerte aux autorités compétentes des États membres de disposer d'un accès automatisé à certains types d'informations disponibles dans les bases de données des autres États membres devrait à la fois réduire de manière substantielle le nombre de demandes d'informations «standard» et faciliter et accélérer la coopération administrative, permettant ainsi de dégager du temps et des ressources qui pourraient être consacrés aux enquêtes approfondies nécessaires dans le cas de demandes plus complexes.

3.1.2. Demandes d'informations et d'enquêtes administratives (article 7)

L'article 7 du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil prévoit la possibilité, pour les États membres, de s'adresser mutuellement des demandes d'informations et des demandes d'enquêtes administratives.

Dans la majorité des États membres, la quasi-totalité des demandes d'informations ont donné lieu à une enquête administrative. Il apparaît que les bonnes pratiques⁵ approuvées par le SCAC ont été utilisées à bon escient pour éviter les charges administratives inutiles dans ce contexte. Seules quelques demandes d'enquête administrative ont été refusées.

Il existe des raisons particulières et valables pour lesquelles une enquête administrative fondée sur l'article 7 du règlement peut parfois s'avérer plus difficile à mener pour une autorité fiscale qu'une enquête administrative nationale, par exemple parce que des informations utiles et précises ne figurent pas dans la demande au titre de l'article 7 ou qu'une traduction de la demande est nécessaire. Ces éléments peuvent retarder considérablement la réponse aux demandes de ce type.

Néanmoins, la Commission est convaincue que le problème de la traduction au moins sera largement résolu avec l'introduction des nouveaux formulaires électroniques, applicables depuis juillet 2013, dans lesquels la plupart des informations peuvent être fournies dans des champs fixes.

⁵

Voir le document de travail n° 562 du SCAC.

3.1.3. *Délai de communication (articles 10 à – 12)*

Le délai pour la communication des informations est fixé aux articles 10 à–12 du règlement (UE) n° 904/2010. Il est soit de 3 mois soit de 1 mois. Pour lutter efficacement contre la fraude à la TVA et assurer un recouvrement correct de la TVA, il est important que les États membres échangent les informations le plus rapidement possible.

Dans le rapport précédent, tous les États membres ont déclaré qu'ils disposaient d'un système de suivi qui utilisait leur intranet ou d'autres logiciels spécifiques afin d'assurer le suivi des demandes de ce type; le bureau central de liaison assure généralement le suivi du processus.

Néanmoins, il ressort clairement des dernières données statistiques fournies par les États membres que la grande majorité de ceux-ci rencontre toujours des problèmes pour respecter les délais pour toutes les demandes et qu'ils sont conscients des lacunes existant dans leur administration et procédures internes. Certains États membres ont pris ou ont l'intention de prendre des mesures concrètes pour améliorer la ponctualité de leurs réponses.

La conclusion selon laquelle le non-respect des délais de réponse aux demandes d'informations est dû à des facteurs internes (comme le manque de ressources) figurait déjà dans le rapport précédent sur le fonctionnement des dispositifs de coopération administrative. Le règlement issu de la refonte a inclus quelques nouveaux éléments sur la base des suggestions formulées à l'époque pour remédier à ces déficiences, comme le fait de donner un accès direct à certaines données contenues dans les bases de données nationales, mais il n'en reste pas moins que ce problème doit être résolu au niveau de l'encadrement dans les États membres. Une solution serait par exemple de sensibiliser les fonctionnaires locaux à la nécessité de hiérarchiser ces demandes dans leur planification, en contactant directement les points de contact dans d'autres États membres afin de résoudre les problèmes ou en reconnaissant les efforts accomplis par les fonctionnaires locaux dans le cadre de l'évaluation de leur travail, etc.

Une des principales caractéristiques de la fraude carrousel est la rapidité des opérations et la manière dont les opérateurs défaillants disparaissent après avoir effectué une acquisition intracommunautaire. En conséquence, un échange d'informations rapide et fluide est essentiel pour mettre un terme à cette forme de fraude.

La Commission considère que le respect des délais imposés par le règlement constitue un point fondamental auquel les administrations fiscales doivent se conformer. Dans ce contexte, certains États membres sont clairement à la traîne. La réussite de la coopération administrative dépendra inévitablement de l'inversion de cette tendance et de l'intensification des efforts des États membres pour fournir des réponses exactes et en temps voulu aux demandes d'informations émanant d'autres États membres. Afin de les aider à atteindre cet objectif, la Commission examinera cette question plus en détail avec eux et, le cas échéant, de manière bilatérale avec chaque administration fiscale.

La Commission estime que les États membres doivent prendre des mesures urgentes pour s'assurer que leurs procédures nationales garantissent la ponctualité des réponses aux demandes d'informations.

3.2. Échanges d'informations sans demande préalable (articles 13 à 15)

La liste des catégories d'informations couvertes par l'échange d'informations sans demande préalable a été réduite dans le nouveau règlement d'exécution (UE) n° 79/2012 de la Commission⁶. En conséquence, l'article 2 de ce règlement ne maintient actuellement que deux catégories pour lesquelles les informations doivent être échangées automatiquement, tout en laissant aux États membres la possibilité de s'abstenir de participer à cet échange automatique d'informations. La réduction de la liste implique également que les catégories maintenues sont considérées par tous les États membres comme des informations importantes pour lesquelles l'échange automatique d'informations est utile/nécessaire afin d'assurer une perception et un contrôle corrects de la TVA. Il est dès lors évident que les États membres ne devraient refuser d'échanger certaines informations que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés.

Conformément aux «notifications – au titre de l'article 4» reçues des États membres, une minorité a décidé de ne pas participer à l'échange automatique d'informations concernant les assujettis non établis car ils connaissent des difficultés techniques pour obtenir ces informations ou estiment qu'ils doivent supporter des charges administratives disproportionnées pour collecter celles-ci.

Ces informations sont jugées utiles car elles viennent compléter les données qui devraient être échangées dans le cadre de la directive sur le remboursement de la TVA. De plus, les informations concernant les assujettis non établis présentent également un intérêt à des fins de fiscalité directe.

Sur la base des mêmes «notifications – au titre de l'article 4», dix États membres ont décidé de ne pas participer à l'échange automatique d'informations en ce qui concerne les moyens de transport neufs (en particulier, les voitures), car ces informations ne seraient pas disponibles ni collectées ou parce que la collecte de ces informations donnerait lieu à de nouvelles obligations pour les contribuables ou augmenterait les charges administratives et financières de manière inacceptable.

Néanmoins, comme on l'a déjà indiqué ci-dessus, l'échange de ces deux types d'informations est extrêmement utile et nécessaire pour les États membres afin de garantir une imposition correcte et de lutter contre les opérations frauduleuses, en particulier dans le domaine des moyens de transport neufs. Ces informations ne peuvent pas être obtenues au niveau national, et les informations provenant d'autres États membres dans lesquels les fournisseurs sont établis sont primordiales. Même si l'article 14 autorise les États membres à s'abstenir de participer à cet échange automatique d'informations dans des cas dûment justifiés, certains États membres n'ont pas motivé leur décision de ne pas participer.

Étant donné que la majorité des États membres considèrent que les informations reçues sont utiles et présentent un intérêt pratique tant à des fins d'analyse des risques que de contrôle, la Commission est d'avis que les États membres devraient mettre en œuvre des procédures efficaces pour collecter les données pour les différentes catégories et ne devraient pas refuser de participer à cet échange automatique. Ce point avait déjà été mentionné dans le rapport de la Cour des comptes de 2008 relatif au fonctionnement de la coopération administrative⁷. Il est recommandé aux États membres qui ne sont pas en mesure de collecter les informations concernant les

⁶ JO L 29 du 1.2.2012, p. 13.

⁷ Rapport spécial n° 08/2007 de la Cour des comptes (JO C 20 du 25.1.2008, point 51).

moyens de transport neufs de se familiariser avec les bonnes pratiques d'autres États membres qui sont actifs dans ce domaine, par exemple avec celles de la Belgique, qui a proposé aux autres États membres de partager son expérience en matière de collecte d'informations concernant les opérations de ce type.

La Commission déplore que certains États membres continuent à refuser d'échanger ces informations, d'autant que la liste des données faisant l'objet de cet échange d'informations a été considérablement réduite.

3.3. Retour d'information (comme décrit à l'article 16)

Le retour d'information est une nouvelle mesure qui a été introduite en 2012 par le règlement, à la demande expresse de plusieurs États membres. Ils estiment que le retour d'information aidera l'encadrement à remédier aux lacunes existant dans les procédures et à motiver les auditeurs fiscaux à améliorer la qualité des informations échangées.

Toutefois, une majorité d'États membres n'a pas utilisé le mécanisme de retour d'information en 2012, première année de sa mise en œuvre.

Les États membres conviennent tous qu'un retour d'information ne devrait pas être demandé de manière systématique, mais uniquement au cas par cas afin de maintenir dans des limites acceptables la charge de travail supplémentaire engendrée par cet outil.

Cependant, la majorité des États membres estime qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives en ce qui concerne l'efficacité et la qualité du retour d'information. Certains États membres ont constaté une influence positive sur la motivation du personnel et une augmentation de l'échange spontané d'informations. C'est également la conclusion à laquelle est parvenu le groupe d'expert⁸ ayant mené l'exercice de réflexion sur les avantages de la mise en place d'un mécanisme de retour d'information, qui a estimé que le retour d'information pourrait jouer un rôle appréciable s'agissant de motiver les fonctionnaires chargés des audits et d'encourager un échange spontané d'informations plus intense.

Les États membres qui utilisent l'outil de retour d'information indiquent que les informations reçues pourraient avoir une incidence positive sur leurs audits de TVA et sur leurs recettes fiscales.

Dans un contexte de bonne coopération administrative et de bonnes pratiques, il convient d'encourager le retour d'informations, car c'est le meilleur moyen d'informer les fonctionnaires du fisc de l'autre État membre que les informations qu'ils ont transmises présentaient un intérêt et que leurs efforts supplémentaires ont eu des retombées positives ou ont au moins été utiles pour l'État membre requérant.

La Commission se réjouit également de constater que certains États membres donnent spontanément un retour d'information, pas uniquement lorsqu'on le leur demande, mais aussi lorsque les informations obtenues des autres États membres se sont avérées utiles au niveau national. Ces pratiques traduisent l'attitude positive de certains États membres en ce qui concerne la manière dont la coopération transfrontière devrait se dérouler.

⁸

Groupe de projet Fiscalis n° 43 «Échange d'informations et nécessité d'un retour d'informations».

Le retour d'information étant important pour améliorer l'efficacité des échanges d'informations, les États membres doivent utiliser davantage ce mécanisme et veiller à ce qu'un retour d'information soit fourni chaque fois qu'il est demandé, voire fournir un retour d'information même lorsqu'il n'est pas demandé mais serait utile à d'autres États membres.

Dans cette optique, l'encadrement devrait améliorer les formations des auditeurs fiscaux de sorte qu'ils prennent conscience de l'importance de fournir un retour d'information et un échange spontané d'informations concernant les efforts entrepris par d'autres États membres en matière de perception de la taxe.

3.4. Stockage et échange d'informations spécifiques aux opérations IC (articles 17 à 24)

3.4.1. Base de données VIES

Les dispositions concernant la base de données VIES ont été modifiées afin d'augmenter le volume et la qualité des informations stockées et échangées. Une nouvelle liste des informations à stocker et à traiter a été établie. Cependant, certaines de ces informations ne devront être accessibles qu'à partir de 2015.

La majorité des États membres est généralement satisfaite des modifications apportées, mettant l'accent sur le nombre limité de corrections rétroactives et de divergences, sur la rapidité accrue des mises à jour et sur la plus grande fiabilité des données sur le chiffre d'affaires. De plus, le raccourcissement des délais de présentation et de transmission des états récapitulatifs a accéléré le rythme de l'échange d'informations, conférant ainsi aux administrations fiscales un avantage important.

Auparavant, les numéros de TVA non valables et la correction tardive des données étaient souvent cités comme étant à l'origine des problèmes de qualité des informations contenues dans la base de données.

Dans le rapport précédent de la Commission, il était mentionné que *«la mise à jour régulière, qui devrait être effectuée quotidiennement, améliore la qualité des informations contenues dans la base de données»*. La grande majorité des États membres utilise à présent un système de mise à jour quotidienne.

Même si la majorité des États membres qui évaluent la qualité et la fiabilité est généralement satisfaite des modifications apportées par le règlement issu de la refonte, il semble néanmoins que des divergences subsistent et que des corrections rétroactives continuent d'être apportées aux données contenues dans VIES.

La Commission constate qu'en général, les administrations fiscales ne disposent pas de données utiles ou exactes concernant le nombre de disparités existantes. La question de savoir si les contrôles de qualité des États membres sont appropriés pour améliorer la fiabilité de la base de données VIES reste posée.

En ce qui concerne la suppression rétroactive de numéros d'identification TVA, la Commission tient à réitérer ce qu'elle a déjà souligné à plusieurs reprises, à savoir que ces pratiques compromettent la sécurité juridique pour les opérateurs et devraient être évitées. Le règlement énonce clairement que les États membres doivent tenir leurs bases de données à jour; la fiabilité des informations est essentielle pour la crédibilité du système VIES.

La Commission recommande dès lors que tous les États membres instaurent des mesures visant à maintenir à jour la base de données VIES, ce qui, associé au raccourcissement des délais, se traduira par un système VIES fiable et à jour, permettant de disposer de données sur les opérations intracommunautaires le plus rapidement possible.

3.4.2. *Accès automatisé aux bases de données*

Le règlement prévoit désormais que les autorités compétentes doivent se voir accorder un accès automatisé à certaines informations contenues dans les bases de données des autres États membres. La finalité de cet accès automatisé est de réduire le nombre de demandes à traiter par l'État membre requis et de fournir un accès plus rapide aux données demandées.

La mise en œuvre de ce système diffère selon les États membres: certains extraient les données demandées des bases de données existantes tandis que d'autres ont créé une base de données distincte à cette fin, ces deux systèmes étant utilisés dans des proportions plus ou moins égales par les États membres. Il est toutefois impossible d'établir si une majorité d'États membres privilégierait clairement l'utilisation des bases de données existantes ou non. Il est également nécessaire de garder à l'esprit que des considérations liées à la rentabilité ou d'autres limitations techniques peuvent intervenir dans la décision d'un État membre d'utiliser les bases de données existantes.

Néanmoins, il est important de noter que tous les États membres accorderont aux autorités compétentes de tous les autres États membres un accès automatisé aux données énumérées à l'article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 904/2010 dans les conditions établies audit article. Il est encore trop tôt pour pouvoir se faire une idée exacte de l'utilisation de cet outil étant donné qu'il n'est en place que depuis le 1^{er} janvier 2013.

La Commission assurera le suivi de l'application correcte de l'accès automatisé et fournira de plus amples détails sur l'utilité et l'efficacité de cet outil dans un prochain rapport.

3.5. **Présence de fonctionnaires dans les bureaux administratifs et participation aux enquêtes administratives dans un autre État membre (article 28)**

Le rapport précédent a révélé un certain nombre de problèmes concernant l'utilisation de cet instrument.

Il ressort des statistiques annuelles communiquées que l'utilisation pratique de cet instrument est limitée, même s'il est toujours considéré comme un outil utile, en particulier dans les régions frontalières. Les obstacles, qui sont pour la plupart des problèmes à régler au niveau national (comme le développement des compétences linguistiques, les ressources humaines, les procédures internes), sont identiques à ceux déjà mentionnés dans le rapport précédent.

Les raisons principales et récurrentes justifiant cette utilisation limitée sont l'absence de base juridique nationale permettant la participation à des enquêtes nationales, l'existence de conditions nationales spécifiques entravant l'utilisation de l'instrument et les problèmes linguistiques.

La grande majorité des États membres autorise la présence de fonctionnaires d'autres États membres dans les bureaux des administrations fiscales ainsi que leur participation aux enquêtes administratives, lorsque les conditions mentionnées à l'article 28 sont respectées.

Les problèmes budgétaires liés à la pénurie de ressources financières seront réglés dans le nouveau programme Fiscalis 2020, qui inclut le financement des visites de ce type dans d'autres États membres. Par ailleurs, il est nécessaire de sensibiliser les fonctionnaires aux possibilités d'utilisation de cet instrument. Les États membres devraient promouvoir l'utilisation de cet outil au niveau national, ce qui permettrait de mieux faire connaître les avantages qu'il présente. Ils pourraient également profiter de l'expérience positive d'autres États membres concernant l'utilisation de cet outil.

Si des problèmes se posent lors de l'organisation des visites ou enquêtes prévues à l'article 28, les États membres doivent tenter de les résoudre de manière bilatérale.

Il est toujours possible d'améliorer l'utilisation de cet outil car un nombre considérable d'États membres continuent à ne pas y recourir de manière régulière. Néanmoins, la collaboration dans le cadre d'un contrôle multilatéral, y compris la présence dans les locaux du contribuable, permet de gagner beaucoup de temps (y compris pour le contribuable) car les problèmes peuvent être résolus au moyen de la coopération mutuelle.

La Commission espère que cet outil sera utilisé plus régulièrement à l'avenir.

3.6. Contrôles simultanés – contrôles multilatéraux (articles 29 et 30)

3.6.1. Organisation des contrôles multilatéraux

Les États membres reconnaissent la valeur ajoutée de cet instrument. Ils sont satisfaits de la création de la plateforme relative aux contrôles multilatéraux et du guide concernant ce type de contrôles. Le nombre de contrôles multilatéraux effectués chaque année reste stable. Pour expliquer le nombre relativement faible de contrôles multilatéraux, les États membres avancent des arguments comme la difficulté d'intégrer des initiatives de ce type dans les programmes annuels de planification des audits qui ont été établis, la charge de travail supplémentaire qu'impliquent ces contrôles pour les fonctionnaires locaux qui ne possèdent pas une expérience suffisante et la difficulté de convaincre l'encadrement que cela vaut la peine d'investir dans des audits qui peuvent ne présenter un avantage que pour les autres États membres concernés.

3.6.2. Communication entre les services chargés des contrôles multilatéraux et d'autres services

Le rapport précédent indiquait qu'il était encore possible d'améliorer la communication entre les coordinateurs des contrôles multilatéraux et d'autres services (le bureau central de liaison et les unités de lutte contre la fraude fiscale, par exemple), notamment en adaptant les procédures existantes en matière de contrôles multilatéraux afin de pouvoir répondre plus rapidement et d'une manière moins bureaucratique à des cas de fraude particuliers.

En général, les États membres ont mis en place des canaux de communication appropriés entre les unités/personnes chargées de la prévention de la fraude et les unités de coordination/coordonateurs des contrôles multilatéraux. La manière dont cette communication est organisée dépend en grande partie de l'organisation

administrative de l'administration fiscale au sein de l'État membre concerné; elle peut prendre la forme de contacts directs au sein du même service ou de contacts entre différents services dans une structure décentralisée.

Les États membres sont conscients qu'un système de communication directe entre l'unité de coordination des contrôles multilatéraux et l'unité chargée du contrôle et de la lutte contre la fraude présente une valeur ajoutée, en permettant d'agir rapidement en cas de fraude.

En ce qui concerne l'interaction avec Eurofisc, les informations ciblées du réseau Eurofisc pourraient se révéler utiles pour mener des contrôles multilatéraux. L'accès au réseau Eurofisc relève de la seule responsabilité du fonctionnaire de liaison Eurofisc, mais les informations qu'il juge utiles pour les contrôles multilatéraux pourraient être transmises au coordinateur des contrôles multilatéraux. La coopération entre Eurofisc et la fonction de coordination des contrôles multilatéraux pourrait être définie dans un protocole.

Un groupe de projet⁹ a récemment présenté quelques recommandations visant à améliorer l'utilisation de cet outil, notamment dans le domaine des droits d'accise. Certaines de ces recommandations encouragent également une coopération plus étroite entre les douanes et les administrations fiscales dans les États membres où les deux taxes sont gérées par des services nationaux différents.

La Belgique a mis en place un projet pilote pour constituer une équipe d'analyse rapide au niveau européen afin de réagir aux alertes précoces et de reconstituer la chaîne frauduleuse des opérations dans son ensemble. Ce projet pourrait être une source d'informations utiles pour les contrôles multilatéraux. Ce projet pilote belge, conçu pour renforcer la lutte contre la fraude à la TVA, sera examiné plus en détail dans le cadre de la plateforme Eurofisc.

Les contrôles multilatéraux et la présence de fonctionnaires dans les bureaux administratifs d'autres États membres sont des outils que les États membres devraient utiliser plus régulièrement, d'autant plus que les coûts afférents à leur utilisation seront dorénavant financés (ou continueront de l'être) par le programme Fiscalis. Il est difficile de comprendre pourquoi l'utilisation de l'outil des contrôles multilatéraux reste relativement limitée et a même diminué ces dernières années, alors que les avantages qu'il génère pour tous les États membres concernés ne sont plus à démontrer.

Les États membres devraient affecter davantage de ressources à l'utilisation de cet outil et tous les États membres devraient veiller à effectuer des contrôles multilatéraux de ce type ou à y participer activement. Il devrait être possible de porter le nombre de contrôles multilatéraux à environ 75 pour 2014, d'autant que cela ne représenterait qu'une moyenne d'environ trois contrôles multilatéraux par État membre.

3.6.3. Approche envisageable à l'avenir: audit conjoint

Selon l'OCDE, un audit conjoint est décrit comme *l'association de deux ou plusieurs pays pour former une seule équipe d'audit afin d'examiner une ou plusieurs questions ou opérations concernant un ou plusieurs assujettis liés entre eux (personnes tant morales que physiques) exerçant des activités commerciales transfrontières, y compris le cas échéant des opérations transfrontières faisant intervenir des sociétés*

⁹

Groupe de projet Fiscalis n° 84 «Contrôles multilatéraux dans le domaine des droits d'accise».

apparentées, organisées dans les pays participants, et dans lesquelles les pays ont un intérêt commun ou complémentaire; dans ce cadre, les contribuables présentent conjointement les informations requises auxdits pays, et l'équipe comprend des représentants de l'autorité compétente de chacun de ces pays¹⁰.

Seuls trois États membres ont acquis une certaine expérience dans la réalisation des audits conjoints tels que définis ci-dessus. Un seul État membre a effectué des audits conjoints en collaboration avec un pays tiers, tandis que les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont lancé un projet pilote dans ce domaine. Il ressort de cette expérience relativement limitée que les responsabilités, la coordination et les pouvoirs de l'équipe chargée des audits conjoints, de même que les restrictions en la matière, sont établis dans des accords (bilatéraux) relatifs à l'assistance administrative mutuelle et l'échange d'information en matière fiscale.

Les États membres ont donné des réponses très différentes à la question de savoir si, dans certaines circonstances, les audits conjoints constituent un instrument utile par rapport à un contrôle multilatéral, par exemple. La majorité des États membres estime qu'un trop grand nombre de questions juridiques et organisationnelles demeurent sans réponse (par exemple, l'absence de base juridique, l'inadéquation des procédures nationales, des juridictions distinctes, le consentement de l'assujetti) pour que l'on puisse déterminer si, dans certains cas, des audits conjoints réalisés par une équipe d'audit unique pourraient être plus efficaces qu'un contrôle multilatéral.

Néanmoins, certains États membres ont indiqué qu'un audit conjoint peut s'avérer efficace dans le cas où un échange d'information rapide est nécessaire, notamment en matière de fiscalité directe, lorsque de très grandes sociétés disposant de filiales sont concernées (prix de transfert, par exemple).

Les États membres qui ont mis en place un projet pilote doivent encore vérifier si une équipe d'audit unique peut améliorer la compréhension commune des questions en jeu (par exemple, clarification des incertitudes en matière de fiscalité internationale, meilleure estimation des risques fiscaux au niveau international, solutions plus efficaces pour remédier aux risques transfrontières) et s'avérer moins onéreuse tant pour les administrations que pour les contribuables, étant donné qu'il n'y aura qu'un seul audit avec un seul résultat.

Même si une grande majorité d'États membres ne possède aucune expérience en ce qui concerne les audits conjoints, il apparaît qu'ils n'ont aucune objection de principe à cette idée (en particulier dans le domaine de la fiscalité directe).

Les nombreuses questions juridiques et organisationnelles qui restent sans réponse pourraient être examinées plus en détail dans le cadre d'un groupe de projet Fiscalis, sur la base de l'expérience acquise et du projet pilote actuellement mis en œuvre par deux États membres. En se fondant sur les résultats, la Commission pourrait présenter une proposition afin de créer un cadre juridique pour l'utilisation de cet outil à l'échelle de l'Union.

3.7. Information des assujettis (articles 31 et 32)

Afin d'accroître la sécurité juridique pour les opérateurs, ces derniers peuvent obtenir confirmation de la validité du numéro d'identification TVA dans certains États membres pour autant qu'ils soient eux-mêmes titulaires d'un tel numéro.

¹⁰

Rapport sur l'audit conjoint, OCDE, FTA, septembre 2010.

Le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) a été créé il y a de nombreuses années par les États membres, avec l'aide de la Commission, dans le but de fournir des informations aux assujettis. À ce jour, tous les États membres, à une exception près, utilisent VIES pour confirmer la validité du numéro d'identification TVA ainsi que du nom et de l'adresse de l'opérateur.

En ce qui concerne l'application de ces dispositions, seul un État membre continue à ne pas confirmer les numéros d'identification TVA des opérateurs nationaux aux assujettis de l'Union qui introduisent une demande dans le système VIES sur le web; au lieu de cela, il impose aux assujettis qui veulent obtenir ces informations de passer par le bureau central de liaison national afin d'obtenir la confirmation de ces données. Un autre État membre a indiqué que c'était, par conséquent, la seule raison pour laquelle il continuait à maintenir un système national.

En conclusion, pour ce qui est de la fourniture aux assujettis de données permettant de valider le numéro d'identification TVA de leurs clients, tous les États membres disposent d'un système de ce type.

Les États membres doivent s'assurer que le système VIES sur le web est systématiquement mis à jour.

3.8. Eurofisc (articles 33 à 37)

Le réseau Eurofisc est un mécanisme de coopération rapide introduit récemment, qui vise à lutter contre les systèmes de fraude à grande échelle ou de types nouveaux. Le réseau a établi quatre domaines d'activité et a publié ses premiers rapports en mars 2012 et en avril 2013. Les dispositions instituant le réseau sont entrées en vigueur en novembre 2010.

Le réseau comporte actuellement quatre domaines d'activités couvrant différents secteurs concernés par la fraude à la TVA. À ce jour, il ne semble pas réellement nécessaire de créer des domaines d'activités supplémentaires, à moins que de nouvelles formes de fraude dans un nombre significatif de cas fassent leur apparition dans un secteur spécifique.

Plusieurs États membres estiment que l'analyse conjointe des risques au niveau d'Eurofisc pourrait être utilisée aux fins de l'analyse croisée des données dans tous les domaines d'activité. Ils souhaiteraient mettre en place un projet pilote en vue de procéder à l'analyse conjointe des risques. Le résultat de cette analyse produirait des informations ciblées qui seraient communiquées à tous les États membres concernés et pourraient en définitive donner lieu à de nouveaux contrôles multilatéraux. L'analyse conjointe des risques pourrait être mise en place en tant que domaine d'activité distinct. Les discussions à ce sujet sont toujours en cours entre les États membres dans le cadre d'Eurofisc. Malheureusement, il est ressorti des récentes discussions concernant cette idée qui ont eu lieu au sein du groupe sur la stratégie de lutte contre la fraude que tous les États membres ne sont pas convaincus qu'Eurofisc devrait poursuivre sur la voie de l'analyse conjointe des risques à ce stade, considérant que ses activités devraient se limiter à apporter des améliorations ciblées aux procédures actuelles.

Afin d'accroître l'efficacité du réseau, la Commission considère que l'analyse des risques et le retour d'information sont des domaines essentiels susceptibles d'être améliorés:

- les informations reçues devraient être plus ciblées; le volume important d'informations qui sont parfois transmises est difficile à analyser. En conséquence, plusieurs États membres ont proposé que tous les États membres disposent d'un outil national d'analyse des risques efficace afin de pouvoir mieux filtrer le volume de données et de faire en sorte que seuls les cas suspects soient transmis.
- La base de données VIES pourrait également être utilisée à des fins d'analyse des risques. Ce pourrait être un moyen très rapide de recueillir des informations concernant les réseaux potentiels de fraude carrousel, puisque les données peuvent être accessibles avant le dépôt des déclarations de TVA ou des états récapitulatifs. Les États membres qui mettent au point un outil de recherche pour analyser ce type d'informations pourraient échanger les meilleures pratiques.
- Il est nécessaire de disposer d'un mécanisme de retour d'information rapide et précis au sein du réseau. Le retour d'information devrait servir à améliorer l'analyse des risques, ce qui permettrait d'obtenir des données plus ciblées. Le mécanisme de retour d'information actuellement utilisé dans le cadre d'Eurofisc permet aux États membres de vérifier la qualité des alertes émises à propos de certaines entreprises étant donné que l'État membre destinataire de l'alerte peut présenter les résultats sous forme de rapport à l'État membre qui l'a lancée.

De plus, sur la base des informations reçues d'Eurofisc, les administrations fiscales peuvent lancer des audits susceptibles d'aboutir à l'invalidation du numéro d'identification TVA.

Il est possible d'accroître la qualité des informations transmises et l'efficacité du réseau en améliorant son fonctionnement interne, ce qui peut être convenu lors des réunions Eurofisc. Un retour d'information rapide et précis est essentiel à l'efficacité du réseau. Un État membre a fait valoir que la création d'une équipe d'analyse conjointe des risques dans un domaine d'activité distinct se justifierait par le fait qu'elle enverrait un signal politique fort, à savoir que les États membres ne plaisaient pas lorsqu'il s'agit de faire progresser la lutte contre la fraude.

La Commission constate que plusieurs États membres souhaiteraient renforcer davantage la coopération administrative et permettre aux fonctionnaires de liaison Eurofisc de faire un meilleur usage des informations disponibles dans le réseau. Ces initiatives contribueraient aussi aux actions des États membres visant à enrayer la fraude à la TVA avant qu'elle n'ait effectivement lieu. Malgré cela, certains États membres préfèrent maintenir l'analyse des risques au niveau national.

La Commission estime que les États qui sont disposés à le faire, devraient approfondir la question de l'optimisation des informations disponibles.

La Commission est convaincue que la mise en place d'une analyse conjointe des risques dans le cadre d'Eurofisc pourrait constituer une étape importante vers un échange d'informations plus ciblées. Le réseau devrait dès lors étudier les avantages d'une analyse conjointe des risques de ce type.

3.9. Relations avec la Commission (article 49)

En vertu de l'article 49 du règlement, les États membres sont tenus d'examiner et d'évaluer le fonctionnement du dispositif de coopération administrative. Le rapport précédent révélait que la grande majorité des États membres n'effectuaient pas

d'évaluations internes systématiques de leur dispositif, fondant plutôt leur autoévaluation uniquement sur les statistiques annuelles qu'ils doivent fournir à la Commission à cet égard. Cette situation n'a pas évolué depuis lors.

Au cours des discussions qui ont mené à l'adoption du nouveau règlement, le Conseil a estimé qu'il n'était pas nécessaire de spécifier dans la refonte que les États membres devaient effectuer des audits du fonctionnement de la coopération administrative à intervalles réguliers.

Néanmoins, la Commission reste convaincue que cette analyse nationale serait très utile aux États membres eux-mêmes en vue d'évaluer l'importance, l'utilité et l'efficacité des outils de coopération administrative proprement dits. En particulier pour le réseau Eurofisc, qui a été spécifiquement créé pour lutter plus efficacement contre la fraude, les États membres ont tout intérêt à évaluer la mesure dans laquelle ce réseau a contribué à la réduction des pertes de recettes dues à la fraude à la TVA. Étant donné que le rôle de la Commission se limite à apporter un soutien en ce qui concerne la coopération administrative dans le domaine de la TVA, les États membres eux-mêmes sont les mieux placés pour évaluer l'efficacité des différents outils.

La Commission recommande donc que les États membres adoptent une procédure de ce type afin de réaliser une véritable analyse coûts-bénéfices des différents outils.

3.10. Relations avec les pays tiers (article 36)

Les États membres estiment que les informations provenant des pays tiers peuvent être utiles pour faciliter l'établissement de la taxe ou la détection des fraudes. Toutefois, tous les États membres n'ont pas conclu de convention fiscale en matière de TVA, et il ne leur est donc pas possible de transmettre les informations reçues des pays tiers à d'autres États membres.

Il n'y a pas d'approche uniforme entre les États membres en matière d'échange d'informations avec les pays tiers. Certains États membres ont signé/ratifié la convention de l'OCDE, qui a été essentiellement conçue à des fins de fiscalité directe. En outre, certains États membres ont conclu un certain nombre d'accords d'échange d'informations fiscales alors que d'autres ont signé ou ratifié des conventions en matière de double imposition.

Sur la base des chiffres communiqués par les États membres, la seule conclusion possible est qu'on ne dispose guère d'une expérience globale concernant les échanges d'informations relatives à la TVA avec des pays tiers.

La Commission est donc convaincue qu'une approche coordonnée au niveau de l'Union en vue de mettre en place des dispositifs de coopération administrative avec les pays tiers dans le domaine de la TVA représente la voie à suivre. Un accord multilatéral de l'Union pourrait être considéré comme un projet à long terme. Les nouveaux dispositifs créés pour mettre en œuvre le mini-guichet unique qui entrera en vigueur en 2015 apporteront un argument supplémentaire en faveur de la conclusion d'un accord multilatéral de l'Union.

La Commission a l'intention de présenter, au début de l'année 2014, une proposition en vue d'obtenir l'autorisation du Conseil pour ouvrir les négociations avec certains pays tiers pour la conclusion d'un accord bilatéral sur la coopération administrative.

4. THEME PARTICULIER: LE MINI-GUICHET UNIQUE

À partir du 1^{er} janvier 2015, un mini-guichet unique facultatif sera mis en place à titre de mesure de simplification pour certains opérateurs. Celui-ci permettra à un prestataire de ne pas devoir s'immatriculer à la TVA dans chaque État membre où il a un client, mais de s'immatriculer, de déclarer et d'acquitter de la TVA due sur les prestations de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision ainsi que de services fournis par voie électronique dans d'autres États membres, au moyen d'un portail web unique dans un seul État membre, à savoir l'État membre d'identification.

Le mini-guichet unique aura également une incidence sur la coopération administrative entre les États membres dans le domaine de l'audit et du contrôle des contribuables.

Les travaux préparatoires sur le plan juridique et pratique sont presque terminés. La Commission a également créé un groupe de projet Fiscalis (FPG 86) pour examiner les questions relatives à l'audit et au contrôle dans le cadre du mini-guichet unique. Les membres de ce groupe ont établi une liste de recommandations sur les possibilités envisageables pour demander des informations aux opérateurs commerciaux au moyen d'un fichier d'audit normalisé pour le système du mini-guichet unique et sur la meilleure façon de prendre contact avec ces entreprises lorsque des informations ou des enquêtes supplémentaires sont nécessaires. Comme les États membres ne sont pas tenus d'approuver ces orientations à l'unanimité, la Commission espère qu'ils accepteront de les appliquer sous la forme d'un accord amiable, de façon à alléger les charges supportées par les entreprises et à faciliter l'utilisation de ce mécanisme de simplification.

5. APPRECIATION GENERALE DU FONCTIONNEMENT DE LA COOPERATION ADMINISTRATIVE

En général, l'appréciation globale du fonctionnement de la coopération administrative est positive. De nombreux États membres indiquent qu'il est essentiel de garantir la bonne qualité des formulaires de demande du SCAC et de respecter les délais de réponse à ces demandes. De plus, certains États membres continuent à évoquer des difficultés nationales (comme le manque de ressources) et des problèmes anciens liés à l'échange d'informations (données de base incomplètes dans les demandes d'informations; disparités dans les informations statistiques; modifications rétroactives des bases de données VIES; règles différentes en ce qui concerne les délais de réponse).

Quelques États membres ont formulé un certain nombre de propositions visant à améliorer la coopération administrative dans le domaine de la TVA.

Une première série de propositions relève de la responsabilité des États membres et nécessite des mesures nationales (par exemple, sensibilisation accrue de l'encadrement, introduction de demandes d'informations uniquement après avoir épuisé toutes les ressources possibles dans l'État membre requérant).

D'autres propositions nécessiteraient de modifier la législation, comme le retour d'information obligatoire, l'imposition de sanctions en cas de piètre respect des délais ou le relèvement des seuils applicables aux demandes. Cependant, outre les difficultés à adopter ces mesures législatives, la Commission entrevoit également

certaines problèmes pratiques, tels que la manière dont les sanctions seraient imposées et par qui; la méthode de calcul de la sanction, etc..

D'autres propositions nécessiteraient de modifier la transmission des données à la Commission, par exemple en collectant des données statistiques afin d'établir un classement des délais non respectés (3, 6, 9 mois de retard). La Commission estime qu'il serait possible de parvenir à un accord commun sur ce point dans le cadre du SCAC.

Une autre idée serait que la Commission prenne des mesures à l'égard des États membres qui manquent systématiquement à leurs engagements pris au titre du règlement (UE) n° 904/2010. Dans ce cas, la Commission pourrait proposer des mesures sous la forme de mesures d'assistance technique ou d'un suivi permanent au titre de l'article 12, paragraphe 3, du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89. La diffusion des meilleures pratiques et les séminaires Fiscalis destinés aux bureaux centraux de liaison ont été mis en avant en tant qu'outils efficaces pour améliorer la coopération administrative.

Certaines de ces propositions ont été examinées par le passé mais n'ont jamais abouti. Toutefois, la Commission a l'intention d'approfondir l'examen de ces propositions au niveau approprié afin d'améliorer le fonctionnement de la coopération administrative, pour autant qu'elle bénéficie d'un soutien suffisant de la part des États membres.

6. CONCLUSION

Comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, et tout dernièrement dans la stratégie coordonnée visant à renforcer la lutte contre la fraude à la TVA présentée dans la récente communication de la Commission exposant son plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales [COM(2012) 722 final du 6.12.2012], les États membres ne peuvent remédier efficacement à la fraude et l'évasion fiscales que s'ils unissent leurs efforts. L'amélioration de la coopération administrative entre les administrations fiscales des États membres constitue dès lors un objectif essentiel de la stratégie de la Commission dans ce domaine.

Le rapport a mis en évidence les domaines dans lesquels il est encore possible d'intensifier la coopération administrative, en utilisant davantage les possibilités élargies offertes par le règlement (UE) n° 904/2010:

- dans l'ensemble, il importe de répondre plus rapidement aux demandes d'informations, car les réponses tardives constituent un problème majeur;
- certains États membres ne participent toujours pas à l'échange automatique d'informations concernant les assujettis non établis et les moyens de transport neufs, même s'ils estiment que ces informations sont très utiles. Cette situation est très problématique, et la Commission a dès lors l'intention de suivre de plus près encore les évolutions dans ce domaine;
- le retour d'information, spontané ou sur demande, est une approche qui doit être encouragée dans le cadre de la bonne coopération et des meilleures pratiques, car c'est le meilleur moyen d'informer les fonctionnaires du fisc que leur travail a (dans une certaine mesure) porté ses fruits;
- les États membres doivent promouvoir la participation aux enquêtes administratives au moyen des dispositions juridiques existantes dans le règlement.

Il s'agit d'un outil très utile, qui a été maintenu dans la version révisée du règlement, et il est dès lors regrettable qu'il ne soit guère utilisé par les États membres;

- les contrôles multilatéraux ont prouvé leur utilité. Toutefois, il apparaît que les États membres y ont eu recours dans une moindre mesure ces derniers temps. Il est nécessaire que les États membres renouvellent leur engagement en matière de contrôles multilatéraux et que les obstacles aux contrôles multilatéraux recensés dans le présent rapport soient levés;
- les audits conjoints constituent un instrument qui devrait être davantage développé au moyen d'un groupe de projet Fiscalis, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre du projet pilote mis en place par les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Si nécessaire, la Commission prendra l'initiative d'établir une base juridique permettant d'utiliser l'outil au niveau de l'Union;
- dans le cadre d'Eurofisc, l'analyse conjointe des risques et un mécanisme efficace de retour d'information seraient une réponse appropriée à la nécessité de disposer d'informations plus ciblées et de mieux utiliser les informations déjà disponibles au sein du réseau. Le réseau pourrait ainsi renforcer davantage son rôle de mécanisme de réaction rapide permettant aux administrations fiscales de lutter contre les formes de fraude à la TVA transfrontières;
- une approche coordonnée au niveau de l'Union pour instaurer la coopération administrative avec les pays tiers dans le domaine de la TVA constituerait une réponse à la manière hétérogène dont les États membres organisent actuellement leurs contacts avec les pays tiers. À court terme, la Commission présentera une proposition en vue d'obtenir l'autorisation du Conseil pour ouvrir les négociations avec certains pays tiers pour la conclusion d'un accord bilatéral sur la coopération administrative dans le domaine de la TVA.

La Commission peut contribuer à ouvrir la voie à une coopération administrative entre les États membres afin d'enrayer la fraude à la TVA. Elle est disposée à soutenir toute initiative qui permettrait de renforcer la coopération et à engager des actions en justice lorsque cela s'avère nécessaire.

Toutefois, les États membres doivent faire preuve de la volonté politique nécessaire pour suivre cette voie. Ils doivent accomplir les efforts nécessaires au niveau national pour améliorer le fonctionnement pratique des dispositifs de coopération administrative afin de tirer pleinement parti de ces outils.

La coopération transfrontière est bel et bien la seule réponse appropriée à la fraude transfrontière à la TVA et les États membres doivent déterminer les domaines prioritaires auxquels ils attribuent des ressources dans le contexte économique actuel difficile. La Commission est convaincue que ce n'est qu'en exploitant pleinement ces outils et en mettant à disposition des ressources suffisantes au niveau national que l'on pourra réduire les pertes dues à la fraude à la TVA pour les Trésors publics nationaux.

La Commission présentera un rapport sur les progrès effectués par les États membres dans les domaines recensés dans le présent rapport. Eu égard à la gravité du problème de la fraude à la TVA, elle n'attendra pas le prochain rapport, qui ne doit être présenté que d'ici à la fin de 2018, mais elle a l'intention de fournir au SCAC, d'ici à la fin de 2015, une évaluation de l'état de la situation axée sur les efforts déployés par les États membres afin de remédier aux lacunes énumérées dans le

présent rapport et de renforcer davantage la coopération transfrontière dans le domaine de la TVA.