



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.2.2008
COM(2008) 109 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

relative à des mesures modifiant le système de TVA pour lutter contre la fraude

{SEC(2008) 249}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	3
2.	Objet de la présente communication	4
3.	Taxation des livraisons intracommunautaires dans l'état membre de départ	4
3.1.	Résultats de l'analyse de la Commission.....	5
3.2.	Conclusion concernant la taxation des livraisons intracommunautaires.....	7
4.	Autoliquidation	7
4.1.	Résultats de l'analyse de la Commission.....	7
4.2.	Cohérence avec le système de TVA en vigueur.....	9
4.3.	Conclusion concernant l'autoliquidation	10
5.	Faisabilité d'un projet pilote sur une durée limitée dans un état membre intéressé ...	10
5.1.	Résultats de l'analyse de la Commission.....	10
5.2.	Conclusion concernant le projet pilote.....	12

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

relative à des mesures modifiant le système de TVA pour lutter contre la fraude

1. CONTEXTE

Le Conseil «Ecofin» du 5 juin 2007 a demandé à la Commission d'examiner deux mesures plus ambitieuses pour lutter contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée:

- la taxation des opérations intracommunautaires et
- l'introduction de la possibilité d'utiliser, à titre facultatif, le système généralisé de l'autoliquidation.

Par ailleurs, le Conseil a expressément demandé à la Commission d'analyser la possibilité de mener un projet pilote d'autoliquidation généralisée sur une durée limitée dans un État membre intéressé.

Lors de sa réunion du 4 décembre 2007, le Conseil a appelé la Commission à présenter ses conclusions sur les travaux relatifs à ces mesures plus ambitieuses afin que celles-ci puissent être examinées durant le premier trimestre 2008. La présente communication est présentée par la Commission en réponse à cette demande du Conseil.

En ce qui concerne la taxation des opérations intracommunautaires, le Conseil a invité la Commission à étudier dans un premier temps la possibilité d'imposer ces opérations dans l'État membre de départ, et à axer sa réflexion sur les éléments suivants:

- les incidences d'ordre général d'un mécanisme de compensation sur le budget des États membres et notamment sur les États membres principalement «importateurs» et sur les États membres principalement «exportateurs»;
- une estimation sommaire des coûts supplémentaires que l'instauration d'une taxation des livraisons intracommunautaires engendrerait pour les contribuables et les administrations fiscales;
- le risque de nouvelles formes de fraude et l'efficacité dans la lutte contre les activités frauduleuses connues;
- la répartition des responsabilités et des risques entre l'État membre de départ, dans lequel la taxe est payée, et l'État membre d'arrivée, dans lequel la taxe est déduite;
- les aspects de la taxation des livraisons intracommunautaires liés à la concurrence en relation avec les réglementations fiscales nationales et en comparaison avec le système en vigueur.

En ce qui concerne le concept de système d'autoliquidation généralisé, le Conseil a demandé à la Commission de traiter les aspects suivants:

- les incidences sur les États membres qui n'appliquent pas de mécanisme d'autoliquidation, notamment en termes budgétaires, y compris en ce qui concerne la compétitivité de leurs entreprises;
- la cohérence et l'harmonisation de la législation en matière de TVA dans l'UE;
- les coûts de la mise en œuvre d'un mécanisme d'autoliquidation pour les contribuables et les administrations;
- le transfert de la fraude vers d'autres États membres qui n'appliquent pas de mécanisme d'autoliquidation;
- le risque de nouvelles formes de fraude;
- la faisabilité d'un projet pilote sur une durée limitée dans un État membre intéressé.

2. OBJET DE LA PRÉSENTE COMMUNICATION

Compte tenu du laps de temps relativement bref dont a disposé la Commission, les résultats de l'analyse reposent essentiellement sur des études spécifiques qui ont été réalisées par un consultant et dont l'utilité reste limitée, sur les réponses aux questionnaires envoyés aux administrations fiscales, sur les informations en retour communiquées par les entreprises et sur l'analyse effectuée par les services de la Commission. Plusieurs éléments pourraient faire l'objet de nouvelles analyses plus poussées, mais les premiers résultats obtenus permettent déjà de formuler au Conseil de ministres un certain nombre de questions fondamentales qui doivent être tranchées pour que la Commission puisse orienter ses éventuels travaux complémentaires.

L'analyse plus détaillée est présentée dans le document de travail des services de la Commission joint en annexe. À partir de cette analyse, la présente communication explique la situation en ce qui concerne les différentes options visant à modifier le système de TVA actuel, en reprenant les points exposés à la Commission par le Conseil, et soulève les questions d'ordre politique sur lesquelles la Commission attend une réponse du Conseil. Il ne serait utile de mener de nouveaux travaux sur les mesures visant à modifier le système de TVA pour lutter contre la fraude fiscale que si des orientations claires et concises sont fournies sur ces questions et si les administrations fiscales apportent de nouvelles contributions appropriées.

3. TAXATION DES LIVRAISONS INTRACOMMUNAUTAIRES DANS L'ÉTAT MEMBRE DE DÉPART

Depuis 1987, la Commission recommande le principe d'origine de la TVA comme le seul moyen de garantir la création d'un véritable marché intérieur. La proposition de 1987 et celle formulée en 1995 avaient comme point de départ l'harmonisation des taux de TVA ou, du moins, un rapprochement très étroit de ces taux, afin de garantir l'absence de toute distorsion de concurrence. Toutefois, les États membres n'étaient

pas disposés à cette époque, et ne le sont toujours pas, à abandonner leur souveraineté en ce qui concerne la fixation du niveau des taux de TVA. Aussi la Commission a-t-elle établi, en concevant un système de taxation des livraisons intracommunautaires, un système qui ne nécessite pas cette harmonisation poussée. Le concept de taxation des livraisons intracommunautaires s'appuie en conséquence sur le principe selon lequel les taux de TVA nationaux continueront à s'appliquer exactement comme jusqu'à présent, le seul changement consistant à remplacer l'exonération des livraisons intracommunautaires par une taxation à 15 %. Si l'État membre d'arrivée des marchandises applique un taux de plus de 15 %, le paiement de cette TVA supplémentaire incombera à cet État membre; si l'État membre d'arrivée des marchandises applique un taux inférieur à 15 % en raison de l'application d'un ou de plusieurs taux réduits de TVA ou du taux zéro dans certains États membres, l'État membre de l'acquéreur octroiera un crédit à l'assujetti qui réalise l'acquisition intracommunautaire. Dans le même esprit, l'État membre d'arrivée pourra percevoir la TVA qui découle de toute limitation applicable au droit à déduction de la TVA en amont dont peut se prévaloir l'acquéreur. Ainsi, on évitera les distorsions de concurrence qui pourraient résulter de taux de TVA nationaux différents.

3.1. Résultats de l'analyse de la Commission

La taxation des livraisons intracommunautaires apparaît comme une solution adéquate aux problèmes causés par la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant. Cependant, elle ne permettait aucunement d'apporter une réponse aux **autres types de fraude**. En fait, soumettre les livraisons intracommunautaires à la taxation pourrait ouvrir la voie au recours à d'autres mécanismes de fraude existants dans le cadre de ces opérations. En l'état actuel des choses, il est toutefois impossible de mesurer le résultat global que produirait un passage à une taxation des livraisons intracommunautaires dans l'État membre de départ. Par ailleurs, les **aspects liés à la concurrence** doivent être pleinement pris en compte. S'il n'y a guère de raison de penser que les écarts de taxation entre un taux commun de 15 % et les différents taux actuellement appliqués par les États membres auraient une incidence majeure, les effets éventuels sur les flux de trésorerie suscitent en revanche certaines inquiétudes. En fait, étant donné que les livraisons intracommunautaires représentent actuellement 2 400 milliards EUR par an, le montant de la TVA qui devrait être financé par les entreprises serait de l'ordre de 360 milliards EUR, ce qui pourrait avoir divers effets sur les flux de trésorerie, effets qui sont extrêmement difficiles à évaluer, car ils dépendent de circonstances factuelles, telles que la relation entre les entreprises fournisseuses et les entreprises acquéreuses et la relation entre les assujettis et leurs administrations fiscales. Il est impossible de généraliser ces cas individuels, et il faudrait procéder à une modélisation détaillée pour parvenir à une conclusion fiable. Il est clair toutefois que la taxation des livraisons intracommunautaires risquerait de défavoriser encore davantage les PME. Cela tient au fait que les PME sont déjà dans une position défavorable sur le marché intérieur en matière de préfinancements.

Les autres **coûts pour les contribuables** dépendent largement des obligations déclaratives qui sont jugées nécessaires tant pour la taxation des livraisons intracommunautaires que pour le système de compensation, qui est fondamental. La Commission considère que des états récapitulatifs mensuels du fournisseur et de l'acquéreur devraient suffire. À cet égard, les coûts occasionnés sont essentiellement les coûts ponctuels typiques liés au changement qui, sur le long terme, sont mineurs. Le changement concernant le raccourcissement de la période couverte par les états

récapitulatifs est d'ores et déjà envisagé dans le système en vigueur – la Commission présente actuellement les propositions correspondantes en réponse à l'invitation formulée par Ecofin en juin 2007 – et l'extension des obligations déclaratives aux assujettis acquérant des biens ne devrait donner lieu qu'à des coûts limités.

Il apparaît assez difficile d'estimer avec précision **les coûts que devraient supporter les administrations fiscales**. Les réponses des États membres au questionnaire n'ont pas donné beaucoup d'indications en la matière.

Pour les États membres, la question la plus importante à examiner serait probablement celle du mode de fonctionnement du **système de compensation**. Contrairement à la position adoptée en 1996, la Commission préférerait une compensation microéconomique bilatérale fondée sur les états récapitulatifs. Cette option laisserait aux États membres une marge de manœuvre pour définir, dans le cadre de lignes directrices communes qui doivent encore être élaborées, le mode de fonctionnement précis du système. Les informations sur les états récapitulatifs, qui seraient également utiles pour la compensation, devraient être fondées sur les factures délivrées et reçues, car les dispositions actuelles concernant les faits générateurs associés aux opérations intracommunautaires ne seraient pas suffisantes pour garantir que la déclaration du fournisseur, le paiement de la taxe, les états récapitulatifs du fournisseur et de l'acquéreur et la déduction par l'acquéreur ont effectivement eu lieu pendant la même période. Par souci de cohérence, les mêmes dispositions devraient s'appliquer aux opérations nationales.

Tous les États membres seraient concernés par le système de compensation: ils devraient soit verser des fonds à d'autres États membres soit recevoir des fonds d'autres États membres en fonction de leur balance commerciale relative. En principe, tous les États membres devraient verser des fonds et en recevoir. Selon le bilan général des statistiques commerciales, seize États membres seraient des «receveurs nets» globaux alors que les onze autres États membres seraient des «payeurs nets». Pour les seize États membres, le montant total de l'excédent des acquisitions par rapport aux livraisons avoisinait 200 milliards EUR en 2006. L'application d'un taux de TVA de 15 % signifierait que ces États membres devraient percevoir de la part des autres États membres des recettes fiscales de **30 milliards EUR**. Cela devrait être mis en parallèle avec le fait que, pour la majorité des États membres, **la valeur des livraisons intracommunautaires représente entre 10 et 20 % des livraisons totales**, de sorte que les États membres auraient toujours, quoi qu'il en soit, la garantie de pouvoir compter sur 80 à 90 % de leur TVA totale, payables par leurs propres assujettis.

Conformément aux souhaits du Conseil, la Commission n'est pas entrée à ce stade dans les détails complexes du fonctionnement du système de compensation. Néanmoins, il est évident que, pour éviter les déficits budgétaires, il faudrait que le premier paiement soit effectué entre États membres très vite après le mois de référence et qu'un règlement «final» du solde soit prévu à d'autres intervalles appropriés de six et douze mois. Pour l'instant, il est surtout important de comprendre les responsabilités des États membres. Un État membre serait toujours redevable de la TVA figurant sur les états récapitulatifs du fournisseur à l'État membre de l'acquéreur même si l'assujetti effectuant la livraison ne s'est pas acquitté de la TVA au Trésor. L'État membre de l'acquéreur contrôlerait normalement ses assujettis pour veiller à ce qu'ils n'aient pas déduit de manière excessive la TVA sur les acquisitions

intracommunautaires. L'application de ces principes encouragerait chaque État membre à percevoir et à contrôler correctement la TVA. Néanmoins, si des différences qui ne pourraient être clarifiées devaient persister, il est proposé que l'État membre du fournisseur et l'État membre de l'acquéreur prennent en charge équitablement tout déficit afin qu'ils soient tous deux incités à réaliser des contrôles appropriés.

3.2. Conclusion concernant la taxation des livraisons intracommunautaires

L'analyse que la Commission a pu réaliser dans le délai fixé par le Conseil a révélé qu'un système de taxation des livraisons intracommunautaires présente plusieurs avantages. Elle a également mis en évidence certaines préoccupations, mais aucune n'est de nature à justifier un rejet du système.

Toutefois, selon la Commission, il conviendrait de clarifier une question essentielle avant de poursuivre l'analyse du système. **Sur le plan politique, la difficulté principale serait de faire dépendre les recettes fiscales de chaque État membre des transferts réalisés par d'autres États membres.** Étant donné que l'impact d'une telle mesure pourrait représenter 10 % des recettes globales de la TVA et que le volume global s'élève à quelque 30 milliards EUR au niveau de l'UE, **la question qui se pose logiquement est celle de savoir si les États membres sont prêts à entrer dans cette dépendance.**

Si la réponse était positive, la Commission serait prête à présenter des informations plus détaillées sur le fonctionnement concret du système de compensation et finaliserait également les analyses nécessaires eu égard à l'organisation précise du régime de taxation. Il est évident que ces travaux nécessiteraient de nouvelles contributions des administrations fiscales.

Si la réponse était négative, tout système impliquant un mécanisme de compensation serait exclu. Dans ce cas, **la taxation à destination des livraisons intracommunautaires serait la seule autre possibilité** et la Commission attendrait du Conseil qu'il lui fournisse des orientations concernant l'opportunité d'approfondir l'analyse de cette option. Toutefois, la Commission tient à souligner que cette solution nécessiterait la mise en place d'un véritable système de guichet unique – le Conseil et le Parlement européen y sont favorables en tout état de cause – et qu'elle permettrait une taxation au taux approprié dans l'État membre d'acquisition – un taux commun de 15 % pour les livraisons intracommunautaires ne serait pas nécessaire. En outre, les coûts seraient plus faibles aussi bien pour les assujettis que pour les administrations fiscales.

Selon la Commission, il est nécessaire que le Conseil fournisse des orientations complémentaires pour tous ces éléments afin de déterminer si la taxation des livraisons intracommunautaires reste une option à prendre en considération.

4. AUTOLIQUIDATION

4.1. Résultats de l'analyse de la Commission

La Commission estime que l'instauration d'un système d'autoliquidation généralisé réduirait considérablement la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant ainsi

que d'autres types de fraudes liés à des déductions abusives. Toutefois, elle craint que l'autoliquidation puisse finir par avoir des effets négatifs sur les recettes des États membres en raison de nouveaux types de fraude.

Pour lutter contre ces nouveaux **types de fraude**, principalement la consommation non taxée et l'utilisation abusive des numéros d'identification TVA, il faudrait assortir le système de plusieurs mesures qui le rendraient plus compliqué et créeraient de nouvelles charges pour les entreprises et les administrations fiscales.

Premièrement, il serait apparemment nécessaire d'appliquer un **seuil** afin de limiter le risque de consommation finale non taxée. Il semble que ce seuil constituerait une sérieuse complication, dans la mesure où il nécessiterait des distinctions qui ne sont pas opérées à l'heure actuelle et qui ne correspondent à aucune réalité commerciale. L'établissement de ce seuil impliquerait aussi une série de nouvelles définitions pour qu'il soit applicable dans la pratique et pour couvrir toutes les différentes situations possibles.

Deuxièmement, étant donné que le système reposerait sur la distinction entre les assujettis pouvant réaliser des acquisitions dans le cadre du système d'autoliquidation et toutes les autres personnes, de **nouvelles responsabilités** incomberaient aux assujettis devant mettre en œuvre cette identification. Les administrations fiscales devraient d'une part élaborer et proposer les instruments nécessaires afin que les entreprises puissent relever ces défis et d'autre part leur apporter la sécurité juridique dont elles ont besoin pour décider d'appliquer le système normal de TVA ou l'autoliquidation. Il ne faut pas perdre de vue que, fondamentalement, tous les assujettis sont susceptibles de devoir appliquer les deux systèmes en parallèle, ce qui compliquerait beaucoup la situation. En outre, le système entraînerait une augmentation du nombre de demandes de remboursement formulées par les assujettis qui ne pourraient plus déduire la taxe acquittée en amont sur les petites acquisitions, puisque leurs opérations en aval resteraient non taxées dans le cadre du système d'autoliquidation. Étant donné que les États membres consacrent déjà un montant disproportionné de leurs ressources à la vérification des demandes de remboursement, ils devraient selon toute vraisemblance accroître leurs ressources humaines pour faire en sorte que le niveau de contrôle actuel soit maintenu en ce qui concerne les assujettis dont les déclarations font état d'un passif. Cela peut avoir des effets directs sur l'efficacité de la TVA en tant que source de recettes pour les États membres.

Troisièmement, pour remédier à la disparition des paiements fractionnés, il serait nécessaire d'instaurer des **obligations déclaratives compensatoires** permettant une vérification croisée des informations provenant des fournisseurs et des acquéreurs. Ces obligations devraient être encore affinées afin de garantir que l'objectif visant à éviter les incohérences soit réalisé.

Bien que les coûts supplémentaires que ce système occasionnerait pour les entreprises ne soient pas totalement connus, les obligations déclaratives représenteraient à elles seules d'importants coûts ponctuels liés à leur introduction ainsi que des coûts récurrents. Il apparaît que la mise en œuvre correcte d'un seuil est de loin l'élément de l'autoliquidation le plus coûteux pour les entreprises. Une étude récente réalisée par l'institut autrichien pour la recherche sur les PME à la demande de la Chambre de commerce de Vienne indique que les coûts ponctuels pour les

PME varieraient entre 12 750 EUR et 20 000 EUR, alors que les coûts annuels récurrents se situeraient dans une fourchette allant de 6 000 EUR à 9 300 EUR. D'après une étude allemande antérieure, les coûts globaux que doivent supporter les assujettis allemands seraient compris entre 1,6 milliard EUR et 2 milliards EUR pour l'année de mise en place de l'autoliquidation et entre 100 millions EUR et 200 millions EUR pour les coûts annuels récurrents.

Le coût pour les administrations fiscales dépendrait largement des mesures de contrôle qu'ils mettraient en œuvre. Alors que, d'un côté, il y aurait des gains – puisque la fraude liée aux déductions de TVA serait largement réduite – de l'autre, il y aurait de nouveaux domaines pour lesquels un contrôle spécifique apparaît inévitable. En fait, dans le cadre du système d'autoliquidation, la plus grande partie de la TVA serait payable par les fournisseurs finaux de la chaîne de production qui, dans de nombreux pays, peuvent être plus petits et moins fiables que les quelques grandes entreprises qui paient actuellement une large part de la TVA dans la plupart des États membres. Il est clair que, de par sa nature, le commerce de détail est plus lourd à contrôler et le sera d'autant plus lorsque tous les détaillants recevront des livraisons hors taxes. L'instauration de nouvelles obligations déclaratives détaillées pour toutes les entreprises du secteur économique impliquerait également de **nouvelles formes de gestion des risques** afin de gérer le nouveau et vaste flux d'information. L'identification des assujettis serait encore plus importante que dans le cadre du système en vigueur et exigerait des efforts et des ressources supplémentaires. Enfin, le contrôle général de toutes les entreprises – pas seulement celles qui payent la TVA – doit être maintenu afin d'éviter le détournement des marchandises et des services vers **l'économie souterraine**. Dans leurs réponses au questionnaire, les États membres ont été le plus souvent incapables de donner des indications quant à l'ampleur des coûts que les administrations seraient susceptibles de supporter.

Les réponses des États membres contenaient peu d'éléments concrets concernant les effets potentiels de l'application d'un système d'autoliquidation sur les autres États membres. Elles montrent néanmoins qu'il a été considéré nécessaire de mettre en œuvre un système de contrôle très strict afin de protéger les autres États membres des effets préjudiciables que le système d'autoliquidation pourrait éventuellement entraîner. Il a été jugé nécessaire d'améliorer la coopération administrative afin de faire face à cette nouvelle situation.

Il y a peu d'éléments indiquant des transferts de fraude vers d'autres États membres en raison de l'introduction de mesures antifraude spécifiques. Ces mesures étant traditionnellement sectorielles, on redoute toutefois qu'une mesure plus générale telle que l'autoliquidation puisse avoir des conséquences différentes.

4.2. Cohérence avec le système de TVA en vigueur

La Commission considère qu'une telle modification fondamentale du système de TVA à la suite de l'instauration, à titre facultatif, d'une autoliquidation généralisée aurait des répercussions notables sur la cohérence et l'harmonisation du système de TVA de l'Union européenne et sur les possibilités de développement futur de ce système.

La législation communautaire est actuellement élaborée et développée sur la base d'un cadre commun. Une Communauté européenne dotée de deux systèmes de TVA fondamentalement différents devrait prendre en considération les deux systèmes pour élaborer et examiner la législation. Il serait extrêmement difficile d'apporter des modifications à ce double système afin de l'adapter au marché intérieur en évolution. Cet aspect revêt une importance particulière s'agissant de deux séries d'obligations complètement différentes. Ce système déséquilibré mettrait gravement en péril la future harmonisation de la TVA dans la mesure où l'intérêt des États membres à réaliser des améliorations varierait en fonction du système qu'ils appliquent.

Il est donc important de prendre conscience du fait que l'application, à titre facultatif, de l'autoliquidation représenterait un écart par rapport au niveau actuel d'harmonisation dont bénéficient les entreprises opérant sur le marché unique. Les complications supplémentaires qu'un système facultatif d'autoliquidation causerait aux entreprises apparaîtraient comme allant à l'encontre des objectifs communautaires en matière de croissance et d'emploi qui dépendent de la réduction des obligations imposées aux entreprises. Ce système serait notamment contraire à la stratégie en matière de TVA appliquée jusqu'à présent, laquelle vise à simplifier davantage la mise en œuvre de la TVA sur le marché unique en réduisant les charges et les obligations qui pèsent sur les entreprises et en leur garantissant la sécurité juridique.

4.3. Conclusion concernant l'autoliquidation

Le système d'autoliquidation généralisé est manifestement un nouveau concept qui pourrait entraîner des conséquences à la fois positives et négatives. Indépendamment de tout jugement final sur le système, le concept de mécanisme d'autoliquidation facultatif pose toutefois un problème majeur en ce sens qu'il s'agirait d'un système fondamentalement différent de celui appliqué actuellement. Il faudrait définir un second système au niveau de l'UE, ce qui entraînerait des conséquences négatives sur le fonctionnement du marché intérieur et nuirait aussi à l'harmonisation et aux possibilités d'amélioration future du système de TVA.

En outre, il a été établi que le caractère facultatif du mécanisme d'autoliquidation généralisé était un facteur de coût pour les entreprises et l'un des principaux facteurs de risques de nouveaux types de fraude dans l'UE.

La Commission estime donc qu'il conviendrait soit d'instaurer un système d'autoliquidation général obligatoire dans toute l'UE, soit d'abandonner le concept.

5. FAISABILITÉ D'UN PROJET PILOTE SUR UNE DURÉE LIMITÉE DANS UN ÉTAT MEMBRE INTÉRESSÉ

5.1. Résultats de l'analyse de la Commission

Compte tenu de l'analyse qui précède, la Commission n'est toujours pas convaincue que le modèle général d'autoliquidation est un moyen adapté de rendre le système de TVA plus étanche à la fraude. Elle admet qu'il n'y a de toute évidence des effets dissuasifs sur la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant, mais est

préoccupée par les autres effets de ce changement. Elle tient toutefois à souligner que l'analyse de l'autoliquidation qui a été réalisée est un exercice purement hypothétique puisqu'il n'y a pas d'expérience réelle dont il est possible de tirer des enseignements. Les analyses effectuées à ce jour ne permettraient pas de trancher, notamment en raison du manque de preuves empiriques – aucun pays au monde n'applique actuellement ce système. Étant donné que toute nouvelle analyse, en raison de son caractère hypothétique, présenterait en tout état de cause le même problème, la Commission pense que seul un projet pilote mené dans un État membre pourrait apporter une réponse plus concrète aux questions posées par le Conseil.

Il convient néanmoins de souligner que l'objectif du projet pilote serait de tester la mise en place d'une **autoliquidation générale obligatoire**, car il est exclu d'envisager, pour des motifs liés au marché intérieur et en raison de la suppression de facto du système de TVA commun, de permettre à quelques États membres seulement d'introduire cette modification du système de TVA.

Le projet pilote devrait être organisé de manière à offrir la meilleure occasion d'améliorer les connaissances sur le fonctionnement de l'autoliquidation, sans pour autant exposer à de grands risques l'État membre qui se sera montré intéressé ni aucun autre État membre.

À cet égard, il est essentiel que l'État membre volontaire soit doté d'une économie suffisamment importante pour être représentative mais pas au point d'avoir des effets sur les échanges intracommunautaires.

Par définition un projet pilote est mené pendant une certaine période. Cette période devrait être suffisamment longue pour permettre d'obtenir les résultats nécessaires et pour éviter que les coûts liés au passage à un système d'autoliquidation que devraient supporter les assujettis et les coûts qu'impliquerait le retour éventuel au système de TVA classique ne soient disproportionnés. Le projet pilote devrait donc démontrer:

- dans quelle mesure l'autoliquidation parvient réellement à limiter et à réduire la fraude existante – cet aspect devrait être apprécié en termes de réduction globale de l'écart de TVA dû à la fraude et en ce qui concerne les types de fraude qui diminuent;
- dans quelle mesure les nouveaux types de fraude représentent un réel danger et quelles sont les mesures les plus prometteuses pour faire face à ce risque – il faudrait procéder à une évaluation continue de l'évolution des différents types de fraude et des mesures de contrôle mises en œuvre pour les limiter, étant clairement entendu qu'il ne doit pas s'agir de mesures qui ont déjà toutes les chances d'être efficaces dans le système actuel;
- à combien s'élèveraient, pour les entreprises et les administrations fiscales, les coûts de mise en place et de mise en œuvre du système et si ces coûts seraient proportionnés aux avantages que tirerait le Trésor.

Il est évident que cet exercice devrait s'accompagner d'un programme de surveillance qui garantirait la transparence de l'ensemble de l'opération et qui fournirait des informations en retour concernant les éventuels effets préjudiciables sur les autres États membres. Afin de garantir une représentation équilibrée des parties intéressées,

il est proposé de créer un groupe directeur qui serait composé du pays volontaire, de la Commission et au moins des États membres voisins.

La Commission est d'avis que le projet pilote devrait durer au moins cinq ans, car les données statistiques permettant de mesurer ses effets ne seraient disponibles en tout état de cause que trois ans plus tard. Une période encore plus longue pourrait être envisagée, car les fraudeurs pourraient hésiter à concevoir de nouveaux mécanismes de fraude s'ils savaient que le projet pilote ne devait durer que très peu de temps.

La Commission est prête à définir, en coopération avec toutes les délégations du groupe de travail n° 1, les modalités nécessaires pour appliquer un système d'autoliquidation généralisé pendant une période d'essai. En se fondant sur ces travaux, la Commission pourrait ensuite présenter la proposition législative correspondante.

5.2. Conclusion concernant le projet pilote

L'autoliquidation est un concept qui ne peut et ne doit être exclu en l'état actuel des choses, car elle présente plusieurs avantages incontestés. Toutefois, ce système est si différent de celui en vigueur actuellement qu'il ne pourrait jamais être mis en place à titre facultatif sans porter atteinte à l'objectif du bon fonctionnement du marché intérieur. Comme une décision sur son instauration est prématurée en l'absence de preuves empiriques relatives à ce système, **le Conseil est invité à:**

- **examiner si un projet pilote devrait être envisagé afin d'établir si l'autoliquidation serait une réponse appropriée pour lutter contre la fraude à la TVA et**
- **confirmer, si ce projet pilote est envisagé, que la Commission devrait procéder aux travaux préparatoires pour permettre à un pays volontaire de lancer un projet pilote en se fondant sur les conditions énoncées dans la présente communication.**