COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.11.2025
COM(2025) 686 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation du cadre européen pour la coopération administrative en matière de TVA

{SWD(2025) 350 final}

1. INTRODUCTION

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt sur la consommation harmonisé dans l'Union européenne (UE). Elle est prélevée sur la vente de la plupart des biens et services, y compris les opérations transfrontières effectuées entre États membres, ainsi que sur les importations. Elle représente une source majeure de recettes pour les États membres et contribue directement au budget de l'Union. La protection des intérêts financiers de l'UE ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur nécessitent que l'UE dispose d'un cadre global pour la coopération entre les États membres, afin de garantir que la TVA sur les biens et les services soit correctement appliquée et que la fraude soit combattue par des moyens adéquats. Pour mettre en perspective le défi que pose le contrôle de la TVA sur les transactions intra-UE, les opérations entre États membres ont été évaluées à 4 135 milliards d'EUR en 2023[1], avec 6,5 millions d'opérateurs actifs[2]. La TVA perdue du fait du mécanisme de fraude le plus courant, appelé «fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant» (ou «fraude MTIC»), représente entre 12,5 et 32,8 milliards d'EUR par an[3].

Ces dernières années, l'UE a pris un certain nombre de décisions historiques en vue de renforcer cette coopération sans noyer les assujettis sous les obligations de déclaration. La décision la plus récente en la matière a été l'adoption, le 11 mars 2025, du train de mesures sur la TVA à l'ère du numérique[4]. Grâce aux nouvelles obligations de déclaration numérique qui entreront en vigueur en 2030, les États membres seront mieux équipés pour lutter contre la fraude transfrontière à la TVA et préserver leurs recettes. En 2020, l'UE a décidé de combattre la fraude à la TVA dans le commerce électronique en utilisant les données relatives aux paiements transfrontières obtenues auprès des prestataires de services de paiement[5]. Depuis janvier 2024, les données sont à la disposition des experts antifraude, et le premier rapport sur les résultats est attendu dans les mois à venir. En 2018, les mesures antifraude prévues dans le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA ont été considérablement renforcées en permettant à Eurofisc (un réseau d'experts antifraude) de traiter conjointement les données relatives à la TVA afin de détecter la fraude. Cela a permis un bond en avant dans la lutte contre la fraude à la TVA au niveau de l'UE.

L'objectif du présent rapport sur l'évaluation du cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA[6] est d'informer le Parlement européen et le Conseil des conclusions de l'évaluation que la Commission a menée entre 2023 et 2024, ainsi que de la voie à suivre proposée. C'est également le rapport que la Commission soumet tous les

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features (en anglais).

2 Sur la base des statistiques fournies par les États membres.

3 Étude sur l'écart de conformité en matière de TVA dû à la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (MTIC) de 2024. https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1 (en anglais).

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en (en anglais).

5 Directive (UE) 2020/284 du Conseil en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement et règlement (UE) 2020/283 du Conseil en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA.

6 Règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA. JO L 268 du 12.10.2010, p. 1.

cinq ans au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la coopération administrative en matière de TVA[7].

2. CONCLUSIONS DE L'EVALUATION

L'évaluation analyse le fonctionnement du cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA à la lumière des critères d'évaluation standard (efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée européenne) afin d'évaluer tous les moyens de coopération prévus par le règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée. Ceux-ci sont classés dans les catégories suivantes:

- **l'échange d'informations** permet aux administrations fiscales de demander des informations supplémentaires sur les assujettis afin de les aider dans les procédures de contrôle nationales;
- **les audits transfrontaliers** permettent aux administrations fiscales de créer une équipe d'audit multinationale chargée d'analyser conjointement la situation des entreprises en matière de TVA;
- **le partage des données**: le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) contient toutes les données relatives aux opérations transfrontières entre États membres;
- **Eurofisc**: un réseau d'experts antifraude des administrations fiscales capables de traiter conjointement les informations afin de détecter la fraude et de faire office de mécanisme d'alerte précoce;
- **la fourniture d'informations aux assujettis** permet aux assujettis de vérifier la validité du numéro de TVA d'un client établi dans un autre État membre avant de fournir des biens et des services.

Si le document de travail des services de la Commission qui accompagne le rapport fournit des détails sur les différentes formes de coopération, le présent rapport donne quant à lui un aperçu concis des principales conclusions de l'évaluation.

2.1. Efficacité

L'efficacité des différents outils de coopération dans le domaine de la TVA a été évaluée au regard des objectifs spécifiques suivants du cadre de l'UE:

- **améliorer l'utilisation des instruments de coopération administrative existants** dans le domaine de la lutte contre la fraude à la TVA et **améliorer l'échange d'informations entre les États membres**;
- **contribuer à la lutte contre la fraude à la TVA** par la détection et le démantèlement rapides et plus efficaces des réseaux frauduleux liés à la TVA;
- **améliorer l'approche pluridisciplinaire** de la lutte et de la prévention de la fraude à la TVA grâce à une capacité de réaction plus rapide et mieux coordonnée et à un meilleur accès aux informations en matière de TVA par différentes autorités (administrations, douanes, services répressifs et autorités chargées des poursuites).

En ce qui concerne le premier objectif, **le cadre de l'UE continue d'améliorer la coopération administrative dans le domaine de la TVA** en fournissant une base

[7] Article 59 du règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil.

juridique qui se traduit dans plusieurs outils de coopération permettant aux États membres de collaborer efficacement. Ces dispositifs devraient être considérés comme une boîte à outils que les administrations fiscales peuvent utiliser en fonction de leurs besoins. Les États membres y voient un atout du cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA.

Parmi les différents outils de coopération, l'échange d'informations est peut-être le plus visible, mais il est moins fréquemment utilisé que par le passé. Le nombre d'échanges d'informations sur demande, par exemple, a diminué de près de 25 % au cours des six dernières années pour se stabiliser à 30 000 échanges en 2023. Ce type de coopération est bien établi dans le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA. Toutefois, dans 28 % des cas, les informations complètes sont reçues après le délai de 30 jours. Cela rend les informations reçues moins utiles et entrave la capacité des États membres à engager des actions efficaces contre la fraude. En conséquence, les États se sont davantage tournés vers des moyens de coopération plus efficaces, tels qu'Eurofisc. Une situation similaire a été observée pour les audits transfrontaliers. Par le passé, les États membres lançaient davantage d'audits de ce type, alors considérés comme un moyen efficace de lutter contre la fraude carrousel. Toutefois, avec le développement d'Eurofisc, les mêmes informations peuvent être recueillies plus rapidement et sans qu'il soit nécessaire de procéder à des audits transfrontaliers coordonnés.

Les États membres considèrent Eurofisc comme l'outil de coopération le plus efficace et apprécient la flexibilité offerte par le réseau. Les experts désignés par leurs autorités pour coopérer au sein du réseau travaillent en étroite collaboration au quotidien et peuvent répondre aux demandes sans qu'un long échange d'informations ne soit nécessaire. Eurofisc est également équipé d'outils électroniques sur mesure qui automatisent la collecte de données et effectuent une évaluation préliminaire des risques, tâches qui étaient effectuées manuellement avant 2019. Cela permet de mieux tirer parti de l'expertise et de se concentrer sur les analyses finales. Les États membres apprécient de recevoir des signaux de fraude étayés par une analyse de fond ainsi qu'une estimation des pertes potentielles de TVA. Les mesures antifraude nécessaires peuvent être prises plus rapidement sans qu'il soit nécessaire de consulter à nouveau d'autres pays.

Enfin, le cadre de l'UE sert également les assujettis, car il aide les opérateurs intra-UE à s'acquitter de leurs obligations consistant à vérifier la validité du numéro de TVA de leur client dans un autre État membre. VIES est consulté à cette fin jusqu'à 17 millions de fois par jour, et son utilisation s'est améliorée au cours de la période couverte par l'évaluation. Les opérateurs apprécient d'obtenir la confirmation immédiate des informations fournies par le client. Le système permet également aux opérateurs de sauvegarder la preuve de ce qu'ils ont effectué cette vérification, qu'ils peuvent ensuite présenter aux autorités fiscales en cas de contrôle.

En ce qui concerne le deuxième objectif visant à **contribuer à la lutte contre la fraude à la TVA**, l'évaluation met l'accent sur Eurofisc en tant qu'outil central utilisé par les États membres pour détecter la fraude à la TVA transfrontière. En raison de son fonctionnement et de ses résultats, Eurofisc est très apprécié par ses principaux utilisateurs, à savoir les autorités des États membres. Il répond à leurs besoins en matière d'analyse de la fraude à la TVA pour les opérations transfrontières. Le réseau a détecté des opérations suspectes à hauteur de 14,8 milliards d'EUR en 2024. Cela se traduirait par des pertes potentielles de TVA de 3 milliards d'EUR. Par rapport à l'étude MTIC de 2024, ce montant ne représente

que 24 % du niveau plus faible estimé de fraude MTIC. Cela donne à penser qu'Eurofisc devrait découvrir davantage de fraudes transfrontières à la TVA. L'évaluation a mis en évidence des pistes possibles pour améliorer l'efficacité d'Eurofisc. Celles-ci sont décrites plus en détail dans le présent rapport.

Eurofisc répond bien aux besoins des États membres en matière de lutte contre la fraude à la TVA par des moyens administratifs. En outre, ses résultats s'améliorent en moyenne de 20 % chaque année, et l'accès à de nouvelles sources d'information telles que les données douanières et les informations sur les immatriculations de véhicules a considérablement accru la capacité d'Eurofisc à détecter la fraude transfrontière à la TVA. L'évaluation révèle également que des informations supplémentaires, y compris les registres de propriété des bénéficiaires et les données bancaires, pourraient permettre au réseau de détecter de nouveaux réseaux frauduleux en établissant des connexions qui ne sont pas visibles dans les seules données relatives à la TVA.

Tableau 1: montants des opérations frauduleuses en matière de TVA détectées par Eurofisc à l'aide de l'analyse des réseaux de transaction[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Montant des transactions frauduleuses ou suspectes non couvertes (en millions d'EUR) liées à une fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Montant des opérations frauduleuses ou suspectes non couvertes (en millions d'EUR) liées à des véhicules	s.o.	s.o.	s.o.	1 899	2 700
Nombre de fraudeurs détectés	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Nombre de radiations de la TVA	495	775	1 942	2 995	2 665

En ce qui concerne le dernier objectif, qui consiste à améliorer **l'approche pluridisciplinaire de la lutte contre la fraude à la TVA**, la conclusion de l'évaluation est que le cadre de l'UE a échoué à cet égard. Les possibilités offertes par le cadre de l'UE pour les échanges avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) ne sont pas exploitées, ou seulement de manière sporadique, étant donné que ces échanges ne peuvent avoir lieu à l'initiative de l'OLAF ou d'Europol, mais ne peuvent être déclenchés que par Eurofisc. Dans le cas de l'OLAF, Eurofisc n'a jamais tiré parti de cette possibilité et, dans le cas d'Europol, il ne l'a fait que rarement. Les États membres préfèrent donc toujours avoir recours aux canaux nationaux pour s'adresser à l'OLAF ou à Europol plutôt que de se servir des possibilités offertes par le cadre de l'UE. En outre, l'accès direct aux informations relatives à la TVA échangées dans le cadre de l'UE est réservé aux autorités fiscales et, dans certains cas limités, aux douanes. Or, ces informations sont essentielles pour d'autres autorités chargées d'enquêter sur la fraude transfrontière à la TVA, y compris les autorités répressives nationales et les organes de l'UE.

[8] Les statistiques communiquées par le réseau Eurofisc et publiées sur le site web de la Commission [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en (en anglais)]. Le type de fraude MTIC est répertorié dans l'outil TNA depuis 2020, et la fraude aux véhicules depuis 2023.

L'OLAF a clôturé des enquêtes administratives sur des cas de fraude douanière en recommandant le recouvrement des droits éludés pour un montant d'environ 1,12 milliard d'EUR pour la période 2022-2024. Europol a apporté un soutien précieux aux enquêtes menées par le Parquet européen et ne reçoit les données pertinentes que directement des autorités répressives nationales, sur une base volontaire. Ces cas sont inextricablement liés à la fraude à la TVA à l'importation, et l'OLAF a informé les autorités nationales compétentes de ses constatations relatives à la TVA éludée, afin de permettre l'adoption de mesures au niveau national. Comme la Cour des comptes européenne l'a constaté dans son rapport spécial nº 8/2025, si, jusqu'à une période récente, la coopération des États membres avec l'OLAF sur les questions douanières et fiscales dans le cas des fraudes relevant du régime douanier 42 se limitait à la fraude à la sous-évaluation, l'OLAF a commencé, en 2024, à se concentrer et à coopérer avec les États membres sur la fraude aux droits à l'importation et à la TVA pour les marchandises introduites illégalement dans l'UE et expédiées aux consommateurs finals via le commerce électronique. En outre, l'OLAF est également actif dans l'identification des plateformes d'immatriculation à la TVA pour les sociétés-écrans qui sont utilisées comme importateurs frauduleux dans le cadre de mécanismes de fraude douanière à la TVA. Enfin, depuis 2024, l'OLAF a ouvert des enquêtes concernant la fraude aux droits à l'importation et à la TVA liée aux importations provenant de plateformes en ligne lointaines dans le cadre du guichet unique pour les importations. Il s'agit notamment de procéder à un recoupement approfondi des données relatives aux importations et à la TVA à l'aide d'outils analytiques avancés pour détecter l'évasion en matière de TVA.

Le Parquet européen est compétent pour enquêter sur la fraude transfrontière à la TVA, qui génère un préjudice total d'au moins 10 millions d'EUR, et engager des poursuites en la matière. En 2024, le Parquet européen a ouvert des enquêtes sur la fraude transfrontière à la TVA pour un préjudice estimé à 13,15 milliards d'EUR. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'échange d'informations entre Eurofisc et le Parquet européen au niveau de l'UE. Le Parquet européen doit s'appuyer sur les canaux nationaux pour obtenir les informations dont il a besoin, ce qui retarde la transmission de ces informations et complique le processus de collecte d'un ensemble complet de données probantes. **Un accès direct, au niveau de l'UE, aux données pertinentes relatives à la TVA sur les opérations transfrontières pour le Parquet européen simplifierait la collecte de preuves relatives à la fraude à la TVA et fournirait un point d'entrée unique pour toute donnée supplémentaire sur la fraude à la TVA pertinente pour les enquêtes et les poursuites du Parquet européen**. Les États membres ont exprimé leur réticence à partager les données relatives à la TVA par l'intermédiaire d'Eurofisc sans base juridique explicite dans le règlement (UE) nº 904/2010.

Toutefois, des informations essentielles en matière de TVA échangées dans le cadre de l'UE ne sont pas accessibles à ces autorités de l'UE et doivent être obtenues dans le cadre d'échanges bilatéraux. Il en résulte des retards et une fragmentation des données. Cela nuit à l'efficacité de la lutte contre la fraude à la TVA au niveau de l'UE. Dans le même temps, en mars 2023[9], le Conseil a souligné que le renforcement de la coopération entre la police, les garde-frontières et les garde-côtes, les autorités douanières, judiciaires, administratives et fiscales, ainsi qu'avec les institutions, organes et organismes de l'UE et les réseaux compétents de l'UE, est essentiel dans la lutte contre les organisations criminelles. Ces organisations criminelles se livrent à la fraude transfrontière à la TVA afin de financer

[9] Conclusions du Conseil sur la poursuite permanente du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée: EMPACT 2022+, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/fr/pdf.

leurs autres activités illicites. En 2021, le Conseil[10] a approuvé les priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée par l'intermédiaire de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). La fraude à la TVA fait partie de ces priorités. En outre, les conclusions de la Cour des comptes dans plusieurs rapports spéciaux sur le cadre de la TVA seront dûment prises en considération[11].

Cela souligne la nécessité de renforcer l'approche pluridisciplinaire au niveau de l'UE, ce que le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA ne prévoit pas de manière efficace en l'état.

2.2. Efficience

Les États membres se sont déclarés satisfaits de l'efficience des instruments de coopération administrative[12]. La charge du respect du cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA incombe principalement aux autorités fiscales qui mettent en œuvre des mécanismes de coopération et coordonnent leurs activités. Le cadre lui-même n'entraîne aucun coût direct pour les contribuables ou les citoyens. Au contraire, il vise à simplifier l'accès à l'information et à réduire les coûts de mise en conformité découlant de la directive TVA[13] ou de la législation nationale.

En ce qui concerne la charge administrative, peu d'États membres ont été en mesure de fournir une estimation précise des coûts qu'ils supportent en matière de ressources informatiques ou humaines nécessaires au fonctionnement de la coopération administrative en matière de TVA, mais les quelques estimations fournies ne dépassaient pas 250 000 EUR par an pour un système tel que VIES, qui est utilisé 17 millions de fois par jour par les contribuables pour leur facturation. En l'absence d'un tel système, les contribuables seraient confrontés à des coûts de mise en conformité bien plus élevés ainsi qu'à des risques financiers lorsqu'ils approvisionneraient le marché intérieur. Des systèmes électroniques centraux tels que l'analyse des réseaux de transaction (ART)[14] et

---

10 Lutte contre la criminalité organisée: le Conseil définit dix priorités pour les quatre prochaines années https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Rapport spécial 08/2025: Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations – Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations ne protègent pas suffisamment les intérêts financiers de l'UE. Rapport spécial 12/2019: «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards». Rapport spécial 19/2017: «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace». Rapport spécial 24/2015: «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent». Rapport spécial 13/2011: «Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA?».

12 Il convient de noter que les États membres ne peuvent pas toujours fournir d'estimations des coûts de la coopération administrative en matière de TVA. Alors que 61 % des États membres estiment que les avantages l'emportent sur les coûts, 25 % d'entre eux ne sont pas à même de répondre à cette question.

13 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, JO L 347 du 11.12.2006.

14 L'analyse des réseaux de transaction est un système électronique développé et géré par la Commission pour aider Eurofisc à collecter et à analyser les données. Son fonctionnement exact est confidentiel mais, d'une manière générale, l'ART aide Eurofisc à visualiser les interconnexions entre entreprises dans le cadre du mécanisme de fraude et l'ampleur de la TVA menacée. La Commission n'a pas accès à ces données.

le système électronique central concernant les informations sur les paiements (CESOP)[15] sont développés par la Commission à l'aide du programme Fiscalis[16], évitant ainsi qu'il soit nécessaire de mettre au point des systèmes similaires dans les 27 États membres. L'ART est un outil d'analyse des risques qui exploite les données VIES relatives aux opérations transfrontières; il a permis à Eurofisc de repérer 14,6 milliards d'EUR d'opérations suspectes et a entraîné 2 352 radiations de la TVA en 2023, ce qui a permis de sauvegarder des milliards d'euros de recettes de TVA. Le CESOP recueille des données sur les paiements transfrontières et permet à Eurofisc de recouper les données relatives à la TVA avec les données sur les bénéficiaires afin de faciliter la détection de la fraude à la TVA dans le commerce électronique. Pour les autres systèmes, la Commission veille à ce que les systèmes développés au niveau national soient interopérables, ce qui permet de réduire les coûts pour tous les États membres. À cet égard, les avantages l'emportent largement sur les coûts.

Dans le même temps, l'évaluation montre qu'il existe des chevauchements entre les outils de coopération. Certaines obligations de déclaration pourraient être levées afin d'alléger la charge administrative pesant sur les administrations fiscales et les contribuables, étant donné que les informations en question ne sont plus pertinentes ou qu'elles sont disponibles ailleurs.

2.3. Cohérence

En ce qui concerne la cohérence du cadre de l'UE, l'évaluation porte à la fois sur les aspects internes et externes. S'agissant de la cohérence interne, l'évaluation n'a pas mis en évidence d'incohérences entre les dispositions du règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil et l'interaction des différents outils de coopération, malgré des modifications répétées et fréquentes. Les États membres apprécient la diversité des outils, et la majorité d'entre eux ne signalent aucun conflit entre ceux-ci, même s'ils constatent certains chevauchements. Les États membres choisissent l'outil approprié pour répondre à leurs besoins.

Pour ce qui est de la cohérence externe, il n'existe pas de chevauchement entre le règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil et d'autres actes législatifs de l'Union, tels que la directive TVA, la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal[17] ou la directive concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances[18]; ces outils législatifs sont plutôt complémentaires. En effet, l'amélioration de la coopération administrative dans le domaine de la TVA s'inscrit dans le droit fil des autres politiques de l'UE dans le domaine de la TVA. Toutefois, l'absence, dans le règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil, de disposition juridique propre à faciliter une coopération réelle et efficace en matière de TVA au niveau de l'UE entre les autorités fiscales participant à

---

15 Le CESOP est le nouveau système électronique de lutte contre la fraude à la TVA dans le secteur du commerce électronique. Il a été introduit en janvier 2024. Il reçoit des données sur les paiements transfrontières de la part des prestataires de services de paiement et les compare aux déclarations TVA. L'objectif est d'identifier les sociétés qui déclarent trop peu ou ne déclarent rien. Il a également été développé et est géré par la Commission, qui ne dispose pas d'un accès direct aux données traitées.

16 Règlement (UE) 2021/847 établissant le programme «Fiscalis» aux fins de la coopération dans le domaine fiscal et abrogeant le règlement (UE) nº 1286/2013.

17 Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE.

18 Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

Eurofisc et d'autres organismes/agences d'enquête, tels que le Parquet européen, l'OLAF et Europol, pourrait être perçue comme une incohérence. En outre, dans le cas de l'OLAF, cela n'est pas conforme aux dispositions du règlement (CE) nº 515/97[19] du Conseil, qui traite de la coopération administrative dans le domaine du droit douanier, étant donné que la fraude douanière est inextricablement liée à la fraude à la TVA à l'importation et, éventuellement, à la fraude à la TVA intra-UE. Si la nécessité d'une coopération entre toutes ces autorités est largement reconnue, les échanges sont inexistants dans la pratique ou ne reposent pas sur une base juridique explicite. En particulier, le fait que le Parquet européen ne bénéficie pas d'un accès direct, au niveau de l'UE, aux données pertinentes en matière de TVA sur les opérations transfrontières et que l'OLAF ait des possibilités limitées de coopérer avec Eurofisc et les États membres, compromet leur capacité à contribuer plus efficacement à la lutte contre la fraude à la TVA, au même titre que certains aspects pratiques liés à la collaboration avec Europol. Ces problèmes sont d'autant plus importants que les compétences fiscales sont principalement aux mains des États membres et qu'elles sont très sensibles sur le plan politique, tandis qu'Eurofisc n'a ni personnalité juridique ni structure hiérarchique.

2.4. Valeur ajoutée européenne

Sans le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA, les États membres devraient s'appuyer sur des accords bilatéraux ou multilatéraux, étant donné que les opérations transfrontières nécessiteraient toujours un contrôle conjoint par leurs administrations fiscales. L'absence d'un cadre de l'UE entraînerait des coûts supplémentaires pour la mise en place de systèmes électroniques nationaux et leur interopérabilité avec d'autres pays.

En outre, la lutte contre la fraude à la TVA sur les opérations transfrontières nécessite une coopération étroite de **tous** les États membres afin d'avoir un effet durable. Des approches nationales, voire régionales, ne seraient pas efficaces. Les fraudeurs tireraient parti de la faiblesse d'un tel réseau en se positionnant dans le pays qui coopère le moins.

Enfin, les coûts liés à la conduite d'entreprises dans l'UE augmenteraient également si le cadre de l'UE n'existait pas. Il est avantageux pour les contribuables de pouvoir vérifier la validité de tous les numéros de TVA de l'UE au moyen d'un seul site web et d'éviter de devoir créer 27 interfaces avec les bases de données nationales.

2.5. Pertinence

Le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA reste pertinent, étant donné que les règles régissant les opérations transfrontières restent inchangées et que les fraudeurs continuent d'exploiter la faiblesse de ces règles. L'étude MTIC mentionnée dans l'introduction estime que les fraudeurs continuent d'exploiter le système transitoire de TVA pour les opérations transfrontières, privant ainsi les États membres d'importantes recettes. L'écart de TVA continue de se réduire, ce qui montre que la fraude à la TVA au niveau national diminue. Toutefois, les États membres continuent de percevoir fortement la menace que représentent les mécanismes transfrontières de fraude à la TVA. Eurofisc reste le moyen administratif le plus efficace pour lutter contre ce type de fraude, ce qui prouve la pertinence du cadre de l'UE.

---

[19] Règlement (CE) nº 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

3. CONCLUSIONS SUR LE FONCTIONNEMENT DU CADRE DE L'UE POUR LA COOPERATION ADMINISTRATIVE EN MATIERE DE TVA

Les conclusions générales de l'évaluation donnent à penser que le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA est largement efficace pour garantir que les administrations fiscales disposent de tous les moyens nécessaires pour contrôler les opérations transfrontières aux fins de la TVA. La coopération entre les États membres vise à réduire la charge administrative pesant sur les experts fiscaux et à rendre les contrôles plus efficaces. Le cadre de l'UE reste pertinent et cohérent, mais sa cohérence externe doit être réexaminée afin de mieux s'inscrire dans l'approche pluridisciplinaire de la lutte contre la fraude à la TVA. Dans le même temps, la valeur ajoutée européenne du cadre est claire pour les administrations fiscales et les contribuables.

Le cadre de l'UE remplit dans une large mesure ses objectifs, même si l'efficacité de l'approche pluridisciplinaire dans la lutte contre la fraude à la TVA reste problématique. Les États membres s'appuient fortement sur différents moyens de coopération pour contrôler le nombre croissant d'opérations intra-UE. Toutefois, le nombre même de ces opérations transfrontières les a contraints à s'appuyer davantage sur VIES, qui leur permet d'obtenir les informations de manière automatisée en combinaison avec Eurofisc pour rapidement tirer au clair les soupçons de fraude. D'autres moyens de coopération sont réservés à des cas moins urgents. Ce point a été confirmé par les administrations fiscales qui ont été consultées au cours de l'évaluation.

L'analyse conjointe des risques liés aux données TVA est fournie par Eurofisc. Entre 2020 et 2024, Eurofisc a détecté des opérations suspectes pour un total de 49,8 milliards d'EUR. Ce montant pourrait être encore plus important si Eurofisc avait accès à d'autres sources d'information qui ne sont pas actuellement disponibles dans le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA, mais qui sont généralement accessibles aux administrations fiscales au niveau national. Il serait bénéfique pour la lutte contre la fraude à la TVA d'étendre la liste des données qu'Eurofisc peut traiter. Ainsi, en accédant aux données sur les propriétés des bénéficiaires, Eurofisc pourrait lutter contre l'utilisation de prête-nom dans la fraude à la TVA. L'accès aux registres bancaires et des contacts réguliers avec les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux (cellules de renseignement financier[20]) permettraient aux autorités de mieux appliquer le principe «Follow the money» («Suivez l'argent») dans la lutte contre la fraude.

La principale conclusion est que si la législation de l'Union sur la coopération administrative en matière de TVA fournit un cadre solide et efficace pour une coopération étroite entre les autorités compétentes, la fraude à la TVA reste une menace financière importante pour les budgets nationaux et de l'UE. En outre, la fraude grave à la TVA met également en péril la sécurité de l'UE, comme l'a reconnu le Conseil, étant donné que les groupes criminels organisés utilisent souvent les bénéfices qu'ils réalisent en fraudant la TVA pour financer d'autres formes de criminalité, telles que la contrebande de cigarettes ou le trafic de drogue.

[20] Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Dans ce contexte, les principaux domaines suivants de la coopération administrative en matière de TVA dans lesquels la fraude à la TVA pourrait encore être réduite ont été recensés:

- rationaliser la capacité d'Eurofisc à détecter la fraude à la TVA et à agir comme un mécanisme d'alerte précoce pour mettre un terme à la fraude par des mesures administratives;
- intensifier la coopération entre les autorités fiscales et douanières dans la lutte contre la fraude à la TVA à l'importation, en prévoyant un cadre de coopération administrative entre l'OLAF, Eurofisc et les autorités douanières et fiscales nationales, y compris l'accès direct aux données pertinentes. Cette nécessité a également été relevée par la Cour des comptes dans ses rapports spéciaux nº 24/2015 et nº 8/2025[21];
- renforcer la coopération pluridisciplinaire au niveau de l'UE entre diverses administrations, telles que l'OLAF, les services répressifs et les autorités chargées des poursuites, telles qu'Europol et le Parquet européen, y compris un accès direct au niveau de l'UE aux données pertinentes conformément à leur mandat respectif, compte tenu de la protection des données et des garanties procédurales pertinentes.

4. VOIE A SUIVRE

Afin de traiter les points d'intérêt énumérés ci-dessus, la Commission envisagera de modifier le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA en mettant l'accent sur les aspects pluridisciplinaires de la lutte contre la fraude à la TVA, conformément à la révision en cours de l'architecture antifraude de l'UE[22].

4.1. Renforcement d'Eurofisc

Ces dernières années, les États membres voient dans Eurofisc un outil administratif efficace dans la lutte contre la fraude transfrontière à la TVA. Il dispose d'un accès privilégié aux informations en matière de TVA et est doté d'outils efficaces d'analyse des risques, avec une collecte et une analyse préalable automatisées des données, ce qui a considérablement amélioré son fonctionnement. Les États membres reconnaissent également la valeur ajoutée d'Eurofisc et son rôle dans la lutte contre la fraude à la TVA. Pour tirer parti de ce potentiel, la Commission étudiera:

1. si la gouvernance et la responsabilité d'Eurofisc doivent être renforcées,
2. si **Eurofisc** pourrait bénéficier d'**informations supplémentaires, telles que les registres des comptes bancaires, les données relatives à la propriété des entreprises ou les informations sur le blanchiment de capitaux (cellules de renseignement financier)**, pour identifier les personnes à l'origine de la fraude et leurs actifs financiers;

[21] Voir recommandation 12 du rapport spécial 24/2015: «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent» et les points 93 et 107 du rapport spécial 08/2025: «Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations – Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations ne protègent pas suffisamment les intérêts financiers de l'UE».

[22] Réexamen de l'architecture antifraude globale liée aux intérêts financiers de l'UE, garantissant une coopération efficace et efficiente avec le Parquet européen afin de protéger le budget de l'UE. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en (en anglais).

3. comment faire en sorte que **les signaux Eurofisc fassent l'objet d'un suivi en temps utile au moyen de mesures administratives visant à mettre un terme à la fraude, telles que l'invalidation rapide des numéros de TVA**, ce qui réduirait le laps de temps pendant lequel un fraudeur peut agir.

4.2. Renforcement de l'approche pluridisciplinaire dans la lutte contre la fraude à la TVA

Le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA pourrait être davantage ouvert à d'autres autorités dans le cadre de leur mandat dans le domaine de la lutte contre la fraude à la TVA, en particulier la fraude carrousel. Ce besoin est particulièrement pressant pour le Parquet européen, dont de nombreuses enquêtes sont liées à la fraude transfrontière à la TVA. Un **accès direct aux bases de données TVA au niveau de l'UE, telles que VIES ou CESOP,** accélérerait considérablement ses travaux de collecte de données. Cela serait tout aussi important pour l'OLAF dans la poursuite des enquêtes administratives sur la fraude douanière et pour le pilotage de la coopération entre les autorités douanières et de TVA et Eurofisc.

Le renforcement de l'approche pluridisciplinaire dans la lutte contre la fraude à la TVA est l'un des objectifs spécifiques du cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA. L'évaluation montre que le cadre a échoué à cet égard, car il prévoit une coopération très limitée d'Eurofisc avec l'OLAF et Europol. La Commission envisagera de remodeler cette partie du cadre et évaluera les solutions, y compris l'accès direct aux informations échangées au titre du cadre de l'UE, qui seraient conformes au mandat et aux besoins de ces autorités.

La Commission examinera:

1. les moyens de renforcer le cadre global de coopération administrative de l'UE afin de soutenir une approche pluridisciplinaire plus efficace dans la lutte contre la fraude à la TVA;

2. à court terme, les options visant à assurer la cohérence du règlement sur le Parquet européen[23] et du règlement relatif à l'OLAF[24] avec le cadre de l'UE pour la coopération administrative en matière de TVA, y compris les possibilités pour le Parquet européen et l'OLAF d'accéder directement aux données relatives à la TVA sur les opérations transfrontières, en tenant compte des garanties pertinentes en matière de protection des données;

3. à une étape ultérieure, à la faveur d'un exercice plus vaste, la possibilité d'un réexamen complet du règlement (UE) nº 904/2010 du Conseil afin de permettre l'échange d'informations pertinentes avec toutes les autorités antifraude de l'UE, y compris les douanes et Europol, dans le cadre de leurs mandats respectifs.

---

[23] Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

[24] Règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) nº 1074/1999 du Conseil.