



Comité économique et social européen

ECO/142
Système commun de TVA
(Refonte)

Bruxelles, le 15 septembre 2004

AVIS

du Comité économique et social européen
sur la

**"Proposition de directive du Conseil relative au système commun
de taxe sur la valeur ajoutée (refonte)"**

(COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS))

Le 30 avril 2004 le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

"Proposition de directive du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (refonte)"
(COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS)).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 13 juillet 2004 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 411^{ème} session plénière des 15 et 16 septembre 2004 (séance du 15 septembre), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 147 voix pour, 6 voix contre et 10 abstentions.

*

* *

1. Introduction

1.1 La proposition de directive à l'examen¹ s'écarte du travail routinier de codification de la législation communautaire. La Commission a remarqué que les **dispositions relatives à la TVA** – contenues à l'origine dans la Sixième directive 77/388/CEE du Conseil et modifiées par la suite à de nombreuses reprises – avaient besoin d'une mise au point radicale. En fait, au cours des années la matière a été revue, corrigée et élargie à plusieurs reprises, ce qui a entraîné inévitablement l'apparition de répétitions, de dispositions peu claires et de doublons. Il convenait dès lors d'apporter des **modifications** destinées à rendre le texte plus clair et plus compréhensible sans pour autant altérer le sens et la portée des dispositions: un travail qui va bien **au-delà d'une simple codification**.

1.2 En outre, toujours dans la même optique, d'autres modifications ont été introduites pour respecter les principes de **bonne qualité de la législation** convenus entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Le nouveau texte est soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement européen: bien que les modifications soient essentiellement formelles, il ne s'agit pas d'une codification mais bien d'une "**refonte**", technique qui permet de modifier et de codifier les actes en les regroupant dans un seul texte législatif, conformément à l'accord interinstitutionnel de 2001².

1 COM(2004) 246 final – 2004/0079 (CNS).

2 JO C 77 du 28 mars 2002.

1.3 Le texte de la proposition de directive auquel a abouti l'imposant travail de la Commission³ **remplace**, en l'abrogeant, la **Sixième directive TVA**: chaque article a été soumis à une révision visant à le raccourcir et à le simplifier, avec pour résultat que le nombre d'articles est passé de 53 à 402; le texte a ensuite été assorti d'une **table des matières** destinée à accélérer et faciliter la lecture, une innovation incontestablement appréciée.

2. Observations du CESE

2.1 S'agissant en fin de compte d'une refonte et non d'une nouvelle directive, dans ses commentaires le CESE pourrait se **contenter de prendre acte** du travail efficace fourni par la Commission et se féliciter du résultat atteint: les opérateurs et les administrations y gagneront en rapidité au niveau de la consultation et en certitude au niveau de l'interprétation. Par ailleurs, le rapporteur ne peut que faire sienne la déclaration de la Commission, selon laquelle **le nouveau texte s'aligne dans sa portée sur les textes actuellement en vigueur**: un contrôle détaillé serait impossible, et du reste il a déjà été effectué par les experts nationaux et les opérateurs, qui ont été dûment consultés.

2.2 Il n'en reste pas moins qu'un examen moins superficiel permet de formuler un certain nombre de **considérations de fond sur la politique de la TVA**, et plus généralement, sur la politique fiscale, **dont l'objectif déclaré est d'harmoniser les conditions de fonctionnement du marché intérieur**. A cet égard, la proposition de directive déclare (5ème considérant) qu'"un système de TVA atteint la plus grande simplicité et la plus grande neutralité lorsque la taxe est perçue **d'une manière aussi générale que possible** ... il est, par conséquent, dans l'intérêt du marché commun et des États membres d'adopter **un système commun**".

2.3 Dans les considérants suivants la Commission introduit toutefois une note de prudence lorsqu'elle ajoute qu'il est nécessaire "de procéder par étapes, puisque **l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires entraîne dans les États membres des modifications de leur structure fiscale**; elle déclare ensuite que même si les taux et les exonérations ne sont pas complètement harmonisés, le système commun de TVA doit aboutir à une **neutralité concurrentielle** "à l'intérieur de chaque État membre".

2.4 Le Comité observe que ces considérations **sont reprises du texte original** de la Sixième directive⁴. Or, si l'on ressent encore le besoin de les répéter après presque 40 ans, alors force est de reconnaître que nous sommes encore au point de départ ou presque. **L'harmonisation semble marquer le pas**, cependant que d'autres signaux, dont il sera question dans les paragraphes suivants, n'incitent guère à l'optimisme.

2.5 Il convient de rappeler, une fois encore, que le régime de la TVA mis en place par la Sixième directive, qui est encore en cours, est "**transitoire**", et que rien n'indique une volonté de

³ Environ 450 pages.

⁴ Directive de 1967.

changement décisif vers un régime "définitif". Il y a là un signe évident de doute quant au bien-fondé du système, que le Comité a commenté à l'aide de propositions concrètes dans son avis sur "le lieu d'imposition des prestations de services"⁵.

2.6 D'autres considérations ont trait au système des **dérogations**, lesquelles, si elles sont vraiment nécessaires, devront dans tous les cas être **temporaires**, dans une optique de marché unique. Les dernières en date ont été octroyées aux 10 **nouveaux États membres**, dont certaines à titre temporaire et d'autres sans indication de délai. Toutefois, d'autres **dérogations** octroyées aux États de la "**seconde vague**" (Autriche, Grèce, Finlande, Portugal, Espagne et Suède) sont toujours en vigueur. Il convient de dire à cet égard que seul un petit nombre d'entre elles apparaissaient dans les directives visant à modifier la Sixième directive; la plupart étaient "dissimulées" dans les actes d'adhésion. L'un des mérites de la nouvelle proposition de directive est d'avoir mis en lumière **toutes les dérogations**, quel que soit le titre auquel elles sont octroyées.

2.7 Ce qui semble faire défaut, c'est la volonté d'analyser ces dérogations – même celles octroyées depuis longtemps – afin de les supprimer. Par ailleurs, les États "**fondateurs**" ne semblent pas non plus avoir intérêt à soulever la question. En son temps, ils avaient bénéficié eux aussi de **dérogations** qu'ils se gardent bien de remettre en question (du moins tant que restera en vigueur le "régime transitoire"). Ainsi, loin d'avoir disparu, le fameux "**taux zéro**" octroyé à l'origine à deux pays **a été étendu à plusieurs nouveaux États**.

2.8 En réalité, toutes les dérogations ne sont pas sans fondement: certaines, à caractère permanent, concernent des territoires d'Outre-mer, des îles, des régions ultrapériphériques, qui à l'époque de l'adoption de ces décisions présentaient des caractéristiques de sous-développement. Toutefois, vu le temps qui s'est écoulé depuis, il serait bon de **réexaminer la liste des exemptions territoriales** afin de vérifier si les conditions qui les avaient justifiées au départ subsistent ou non.

2.9 D'autres dérogations d'une certaine importance concernent les **petites entreprises**: seize États membres (les nouveaux et ceux de la "seconde vague") sont habilités à accorder une **exonération de la TVA** même quand leur chiffre d'affaires dépasse les limites prévues par la Sixième directive. Le Comité est perplexe: si l'exemption peut éventuellement se justifier dans le cas des dix nouveaux membres, l'on ne voit pas pourquoi elle devrait **rester en vigueur** pour les autres, douze ans après leur adhésion.

2.10 Le Comité estime que l'exonération de la TVA pour les entreprises visées au paragraphe précédent est de nature à constituer un cas de **distorsion de la concurrence**, quoique probablement limitée dans son ampleur globale. Il invite les États membres et la Commission à approfondir cet aspect.

⁵ JO C 117 du 30 avril 2004.

3. Conclusions

3.1 Le Comité souhaite féliciter la Commission pour le travail colossal qu'elle a fourni, avec diligence, précision mais aussi et surtout **transparence**. Sans cette dernière condition l'on n'aurait guère pu se rendre compte de combien les **règles** – en principe valables pour tous – souffrent de **dérogations, d'exemptions, de cas particuliers**. Certes, dévier d'un principe n'est pas forcément sans fondement mais il serait nécessaire que les États membres se mettent à l'œuvre pour **renégocier** – et si possible supprimer – les dérogations qui n'ont plus de raison d'être.

3.2 Le Comité n'a pas l'impression qu'une telle volonté existe. Au contraire, un État membre parmi les plus grands a déjà émis une "**réserve générale**" qui risque de compromettre l'approbation de la proposition de directive de la Commission. Dans le passé, les perspectives n'ont pas toujours été roses: la **communication de la Commission de 1996**, qui contenait un programme de travail et une proposition d'harmonisation des taux est toujours sur la table du Conseil et n'a jamais été discutée; la **communication de 2000** sur une nouvelle stratégie pour la TVA ne semble guère avoir eu plus de succès, au vu des faits.

3.3 Par le présent document le CESE n'entend pas faire part d'un jugement négatif sur la politique des États membres en matière de TVA. Il est parfaitement conscient que trop de facteurs internes, économiques et politiques, conditionnent leurs décisions. Il formule néanmoins le souhait que **la matière dans son ensemble soit réexaminée** sans attendre afin de mettre en place un **régime définitif** et d'atténuer, sinon supprimer, l'un des **obstacles encore plus évidents qui entravent la réalisation d'un marché intérieur** obéissant à des règles communes.

Bruxelles, le 15 septembre 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI