

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services postaux»

(COM(2003) 234 final — 2003/0091 (CNS))

(2004/C 80/32)

Le 13 mai 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

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 26 novembre 2003 (rapporteuse: Mme King).

Lors de sa 404^e session plénière des 10 et 11 décembre 2003 (séance du 10 décembre), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 101 voix pour, 4 voix contre et 6 abstentions.

1. Proposition de la Commission — Contexte

1.1. La Commission européenne propose d'amender la sixième directive TVA en appliquant la TVA aux services postaux. La sixième directive TVA, qui date des années 1970, ne s'applique pour l'instant pas aux services postaux.

1.2. Deux raisons expliquent cette exonération:

- En premier lieu, ces services étaient considérés comme faisant partie des activités de service public financées par l'État pour lesquelles le système de TVA a toujours comporté de nombreuses exonérations.
- Ensuite, lors de l'instauration du système de TVA, le secteur postal était caractérisé par des monopoles et un nombre limité de services. Ces services postaux n'étaient pas ouverts à la concurrence.

1.3. La TVA est une taxe sur les dépenses de consommation et non pas sur les biens et les services achetés par les entreprises commerciales pour leurs activités à but lucratif. Aucune distinction n'étant faite quant à la qualité de l'acheteur (particulier ou entreprise), les entreprises récupèrent la TVA auprès des services fiscaux.

1.4. Certains secteurs sont exonérés de TVA, ce qui signifie qu'ils n'ont pas à la payer sur leurs recettes mais aussi que la TVA payée sur les produits et les services achetés ne peut pas être récupérée. De ce fait, bien qu'aucune TVA ne soit appliquée à leurs ventes, le client paie la TVA sur les achats effectués par des fournisseurs exonérés (TVA non déductible). Il s'agit d'une TVA «cachée» dans le prix de vente.

1.5. Cette exonération avantage le secteur postal public dans les ventes aux consommateurs qui ne peuvent pas récupérer la TVA (particuliers, établissements financiers et organisations à but non lucratif) car ils paieront moins cher en dépit de la taxe cachée (voir l'annexe du Comité et comparer colonnes (c) et (e) de la situation 2 et colonnes (f) et (h) de la situation 3).

1.6. Par rapport à la concurrence du secteur privé, les opérateurs du secteur postal public sont désavantagés lorsqu'ils vendent à une entreprise enregistrée aux fins de la TVA. En effet, bien que le prix total du secteur privé soit supérieur, le client pourra récupérer la TVA, d'où, en général, un coût net inférieur pour l'entreprise. Cela est illustré dans l'annexe du Comité: comparer la colonne (d) de la situation 2, la colonne (g) de la situation 3 et la colonne (j) de la situation 4. Lorsqu'une entreprise soumise à la TVA est cliente d'un fournisseur exonéré, les tarifs appliqués par ce dernier incluent la TVA cachée, qui n'est pas déductible. D'où un coût plus élevé pour l'entreprise soumise à TVA. Lorsqu'elle fait payer la TVA sur ses ventes, le calcul de la valeur ajoutée inclut la TVA cachée dans l'assiette de la taxe. Le consommateur final paie donc davantage de taxe, puisqu'il paie la TVA sur la TVA cachée. La Commission estime que les entreprises soumises à la TVA représentent actuellement un peu plus de 60 % du chiffre d'affaires des opérateurs publics postaux pour les services de courrier dans la Communauté européenne.

1.7. Les opérateurs publics sont également doublement désavantagés par le fait que leur incapacité à récupérer la TVA sur leurs achats de biens et services décourage l'investissement et favorise l'autoapprovisionnement. Citons l'exemple d'autoapprovisionnement donné par la Commission: le *Royal Mail* au Royaume-Uni, qui vient de décider d'arrêter le transport du courrier par voie ferrée au profit de la route avec sa propre flotte de poids lourds.

2. Proposition de la Commission — Recommandations

2.1. La Commission souligne que la situation décrite ci-dessus, dans laquelle les opérateurs publics et privés ne sont pas en mesure de faire jouer efficacement la concurrence sur tous les marchés, du fait de l'exonération, devient de plus en plus difficile à justifier étant donné que les opérateurs publics comme privés et les consommateurs sont tous désavantagés d'une façon ou d'une autre. De plus, cela donne régulièrement lieu à des plaintes, aussi bien de la part des opérateurs privés que publics.

2.2. La Commission propose donc de mettre fin à l'exonération, afin que tous les services postaux soient, à l'avenir, soumis à la TVA. Elle est consciente du fait qu'appliquer un taux de TVA normal à tous les services postaux ferait grimper considérablement les prix pour les particuliers, même si cette hausse de prix ne serait pas équivalente au taux de TVA normal (les opérateurs postaux étant eux-mêmes autorisés à récupérer la taxe d'amont).

2.3. Pour limiter l'impact sur le consommateur, la proposition de la Commission prévoit la possibilité pour les États membres d'introduire une TVA à taux réduit pour les services postaux classiques (lettres et colis adressés d'un poids égal ou inférieur à 2 kg). Cela concernerait également une partie des services postaux commerciaux. L'annexe du Comité montre que l'impact en termes de hausse de prix pour les particuliers serait ainsi négligeable. Cela s'explique par le fait que les opérateurs postaux désormais soumis à la TVA pourront également récupérer la TVA payée en amont, ce qui fera baisser leur coûts globaux. La Commission estime que, en moyenne, ces coûts vont baisser d'environ 4,2 %, même en tenant compte du fait que les salaires et les coûts y afférents représentent entre 40 et 60 % des coûts totaux, selon le pays.

2.4. En ce qui concerne les services non classiques, les services relatifs au courrier non adressé et les services relatifs aux envois d'un poids supérieur à 2 kg, la Commission propose qu'ils soient régis par les règles de TVA normales concernant le lieu des prestations de services de transport. Ils ne pourront donc pas bénéficier du taux réduit.

3. Observations générales

3.1. Même s'il partage l'avis de la Commission selon lequel l'exonération des services publics postaux crée des distorsions à l'heure où ces services sont de plus en plus déréglementés dans de nombreux États membres, le CESE note cependant aussi que la Commission n'a fait aucune référence au rôle social essentiel du courrier ordinaire ni aux autres services postaux que chaque État membre est tenu de fournir, conformément aux dispositions du service postal universel. Cela signifie que tous les citoyens doivent disposer d'un service postal à des prix accessibles, y compris ceux des régions périphériques

3.2. Pour cette raison, le Comité est convaincu qu'il faut accorder autant d'importance à l'impact sur le consommateur en termes de coût des services postaux et de service universel. Bien que la limitation à 2 kg aille dans ce sens, le CESE estime que cette proposition devrait être plus explicite et que le Conseil doit garantir que les particuliers ne seront confrontés à aucune hausse des tarifs postaux consécutive à la suppression de l'exemption de TVA.

3.3. Afin de garantir que toute augmentation des prix soit négligeable, le Comité propose que chaque État membre puisse choisir le taux garantissant que la suppression de l'exemption n'aura aucun impact sur les particuliers utilisant les services postaux.

3.4. Le CESE reconnaît que si rien n'est fait sur le plan législatif, l'application de la TVA au taux standard pourrait être imposée par la CJCE. En effet, cette dernière étudie actuellement la façon d'interpréter l'exonération actuelle sur un marché postal encore plus déréglementé. L'affaire C-169/02 (*Dansk Postordreforening* contre *Skatteministeriet*) est intéressante à ce point de vue: l'avocat général GEELHOED a conclu récemment que:

«Un État membre est tenu de percevoir la TVA sur des services qui ne sont pas réservés au sens de l'article 7 de la directive 97/67/CE. La notion de "services publics postaux", utilisée à l'article 13, A, paragraphe 1, sous a), de la sixième directive 77/388/CEE doit être interprétée en ce sens qu'elle vise également des entreprises commerciales, dans la mesure où des services leur ont été réservés au sens de l'article 7 de la directive 97/67/CE».

Si la Cour suit ce raisonnement, tous les services postaux qui ne sont pas du domaine réservé dans les États membres seraient donc soumis à la TVA au taux standard, en tenant compte de l'effet direct et immédiat de la jurisprudence de la Cour.

4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE note que la taxation des opérateurs du secteur privé, alors que le secteur public est exonéré, viole le principe de neutralité, qui constitue l'un des points forts du système de TVA. Le CESE est cependant convaincu qu'il ne doit y avoir aucune hausse des prix et aucune limitation du service universel pour les usagers des services postaux.

4.2. Le Comité est inquiet de constater que l'introduction d'un taux normal pourrait entraîner des hausses de prix pour les particuliers et les entreprises exonérées.

4.3. Le Comité se félicite de la solution consistant à permettre l'application d'une TVA réduite pour les lettres et petits colis parce que cela n'impliquerait aucune augmentation de prix pour les particuliers et organisations n'ayant pas de possibilité de déduction.

4.4. Le Comité n'est toutefois pas d'avis que «le fait que le taux réduit soit également disponible aux entreprises est sans importance», étant donné que les banques et les sociétés d'assurance resteront exonérées, ce qui signifie que les consommateurs finaux de ces services continueront à payer une taxe plus élevée car elle comprendra la TVA cachée de ces sociétés.

4.5. Idéalement, le CESE préférerait que la suppression de l'exemption de la TVA coïncide avec la complète libéralisation du secteur.

4.6. Le Comité se félicite de la proposition visant à soumettre tous les services postaux concernant des envois d'un poids égal ou inférieur à 2 kg à des règles spécifiques concernant le lieu des prestations de services, afin de minimiser l'impact sur les consommateurs finaux et les systèmes de contrôle.

4.7. Le CESE accepte que les services non classiques (courrier express, par exemple) et les services relatifs aux envois d'un poids supérieur à 2 kg soient régis par les règles de TVA normales concernant le lieu des prestations de services de transport de marchandises et ne puissent pas bénéficier du taux réduit, étant donné qu'il s'agit le plus souvent de services destinés aux entreprises et que c'est le domaine dans lequel se concentre la concurrence.

4.8. Cependant, le Comité s'oppose au fait que les services relatifs au courrier non adressé ne puissent pas bénéficier du taux réduit. Rien ne justifie cette distinction. Dans certains États membres, les organisations caritatives utilisent principalement le publipostage pour trouver de nouveaux donateurs et financements pour leurs causes. Étant donné qu'elles sont exonérées à l'heure actuelle, cela augmenterait considérablement leurs frais postaux. Enfin, cela risque d'alourdir et de compliquer les services postaux, ce qui serait contraire à la volonté de la Commission de «simplifier les systèmes de contrôle».

4.9. Le Comité accepte les dispositions générales selon lesquelles les services postaux devraient être traités comme une prestation unique de services de transport et les timbres considérés comme une preuve de paiement anticipé.

4.10. Toutefois, concernant la proposition visant à considérer les livraisons de timbres destinés à un usage philatélique comme une livraison de biens soumise au taux de TVA normal,

il convient de préciser qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux enveloppes «Premier jour» ou dans le cas où il existe un guichet séparé pour les ventes philatéliques. Dans le cas contraire, la lourdeur de la charge de travail ne serait pas acceptable pour les services postaux, qui devraient différencier les achats philatéliques des achats de timbres classiques.

5. Conclusions

5.1. Le Comité est tout à fait convaincu qu'il y a lieu de conserver le service postal universel garantissant à tous des prestations à des prix abordables. Aux yeux du Comité, il convient en outre de lui accorder la même importance que celle qui revient à l'élimination des distorsions de la concurrence au sein du marché postal. Le CESE est également convaincu que la suppression de l'exonération ne devrait avoir aucun impact sur le particulier usager des services postaux.

5.2. Le Comité se félicite de la recommandation en faveur de l'introduction d'un taux réduit pour les services postaux classiques mais craint que tous les États membres ne l'appliquent pas.

5.3. Le Comité pense que les autorités réglementaires s'opposeront à toute tentative de la part de l'administration postale d'utiliser la fin de l'exonération comme une excuse pour augmenter les prix des services postaux.

5.4. Le Comité accepte la proposition de la Commission en ce qui concerne les services postaux relatifs aux colis d'un poids supérieur à 2 kg.

5.5. Le CESE partage l'avis de la Commission en ce qui concerne le traitement des frais terminaux et du port payé par le destinataire.

5.6. Le Comité est préoccupé par la proposition concernant le régime particulier de comptabilisation de la taxe pour les opérateurs postaux qui les amènerait à comptabiliser la TVA à trois niveaux (taux normal, taux réduit et taux zéro). La Commission recommande que chaque État membre définisse sa propre méthode pour déterminer le montant de la TVA due au titre de ses opérations postales.

5.7. Le Comité sait par expérience que les solutions adaptées à chaque État membre conduisent souvent à une certaine confusion, à des divergences et à des incohérences au sein de l'Union. Même si chaque État membre introduit un système qui fonctionne parfaitement sur son territoire, il se peut qu'il soit incompatible avec celui d'un ou plusieurs États membres. Il est donc très important que tout système mis au point fonctionne dans toute l'UE.

5.8. C'est pourquoi le Comité recommande fortement que la Commission supervise ce régime particulier permettant aux opérateurs postaux de développer une méthode alternative de calcul du montant de la TVA due au titre de leurs opérations postales.

5.9. Le Comité remarque également que la Commission ne propose rien quant à la façon dont les entreprises vont récupérer la TVA sur les services postaux. Cette question n'est même pas mentionnée. Il est essentiel que tout système développé à ce sujet soit simple et nécessite peu de ressources, notamment en ce qui concerne les PME.

5.10. La Commission n'aborde pas non plus la question de l'impact sur les États membres des recettes de TVA. Il peut

sembler évident que le passage de l'exonération à la taxation devrait accroître les recettes, mais ce n'est pas nécessairement le cas. En effet, chaque État membre percevrait la TVA sur les ventes de son secteur public postal, mais il devrait également effectuer des remboursements à deux niveaux, d'abord au niveau du service public postal sur les biens et services qu'il achète et ensuite au niveau des usagers des services postaux soumis à la TVA. Ces deux remboursements pourraient excéder les recettes, notamment dans le cas d'une proportion élevée de recettes postales provenant d'usagers soumis à la TVA.

5.11. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel la suppression de l'exonération devrait accroître légèrement la base des ressources propres TVA de l'UE. Ce bénéfice pour l'UE ne serait pas affecté par le taux de TVA que choisissent les États pour leurs services postaux.

Bruxelles, le 10 décembre 2003.

*Le Président
du Comité économique et social européen*

Roger BRIESCH
