

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»

COM(2008) 428 final — 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

Le 28 août 2008, conformément à l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil de l'Union européenne a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée»

La section spécialisée «Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 février 2009 (rapporteur: M. SANTILLÁN CABEZA).

Lors de sa 451^e session plénière des 25 et 26 février 2009 (séance du 25 février 2009), le Comité économique et social européen a approuvé l'avis suivant par 171 voix pour et 7 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE approuve les modifications techniques, indispensables pour nombre d'entre elles, que la proposition de directive à l'examen apporte à la directive 2006/112/CE. Il regrette en revanche la portée limitée de la réforme, compte tenu du manque de consensus politique.

1.2 Un aspect qu'il lui paraît nécessaire d'envisager, comme cela a déjà été dit, est l'application de la TVA aux services et matériaux qui favorisent l'économie d'énergie et le respect de l'environnement.

1.3 En ce qui concerne la TVA à taux réduit pour la prestation de services de rénovation, de réparation, de transformation, d'entretien et de nettoyage des logements, le CESE n'est pas convaincu de l'opportunité d'éliminer la référence aux logements «sociaux». Quoi qu'il en soit, compte tenu du fait que l'application de taux réduits n'est pas obligatoire, la décision en la matière appartient à chaque État membre.

1.4 La généralisation de la possibilité d'appliquer dans tous les États membres la TVA à taux réduit pour les services de restaurants et de restauration, que certains États membres désapprouvent, obéit à des critères d'égalité des conditions dès lors que les risques de distorsion de concurrence avec le régime actuel sont limités. Le CESE approuve l'exclusion des boissons alcooliques de l'application du taux réduit de TVA.

1.5 En ce qui concerne «les petits services de réparation de biens meubles corporels», la réglementation des États devra spécifier à quels types de service le taux réduit s'applique, compte tenu du caractère extensif du libellé.

1.6 Le CESE propose que les produits diététiques appropriés pour le traitement de certaines maladies soient exonérés de la TVA (v. paragraphe 4.8.6 du présent avis).

1.7 Le CESE suggère que, par une modification du critère du projet, on inclue dans l'annexe III les services de réparation et d'entretien d'automobiles, dans les termes précisés au paragraphe 4.8.5.1 du présent avis).

1.8 Le CESE approuve la possibilité d'appliquer les taux réduits aux catégories élargies des biens et des services en tenant compte des disponibilités budgétaires concrètes des États membres, de la situation économique et des intérêts du marché intérieur des États et de l'Europe.

1.9 Le CESE salue les efforts de la Commission pour progresser vers une harmonisation générale de la TVA tout en regrettant l'absence de décision de la part du Conseil de l'UE.

2. Introduction

2.1 La proposition de directive sur laquelle porte le présent avis consiste à apporter des **modifications techniques et à faire des ajouts** à la directive de 2006, ci-après dénommée «directive TVA» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 de 11.12.2006).

2.2 Il s'agit, selon la Commission, de procéder à quelques réformes urgentes pour apporter une solution aux «problèmes politiques et juridiques découlant soit d'interprétations divergentes de la directive, soit d'un manque d'égalité de traitement entre les États membres en ce qui concerne la possibilité d'appliquer des taux réduits dans les domaines où ces derniers ne menacent pas le bon fonctionnement du marché intérieur».

2.3 Le but est d'accorder davantage d'autonomie et de certitude ainsi qu'une égalité de traitement aux États membres.

2.3.1 Même si les PME, l'un des objectifs prioritaires de la stratégie de Lisbonne, ne sont pas les seules visées, cela aura des effets positifs pour celles-ci dès lors que le secteur en question compte beaucoup de PME et que la proposition apportera une certitude juridique pour l'application continue du taux réduit de TVA dans ces secteurs.

2.4 Les modifications apportées à la directive TVA sont de quatre types:

- insertion des services fournis localement et inclusion de dispositions mises à jour à caractère permanent sur les services à forte intensité de main-d'œuvre énumérés à l'annexe IV, dont le délai d'application viendra à échéance le 31 décembre 2010. En conséquence, cette annexe IV sera supprimée;
- suppression d'articles ou de paragraphes à caractère temporaire faisant référence à des situations particulières des États membres, qui ne sont plus d'actualité;
- améliorations rédactionnelles;
- changements d'ordre rédactionnel dans l'annexe III qui contient la «liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits visés à l'article 98».

3. La nouvelle annexe III

3.1 Modifications d'ordre rédactionnel ou ajouts dans certaines catégories.

3.1.1 Catégories 3: **produits pharmaceutiques**. Sont inclus: «les produits de protection hygiénique absorbants», qui incluent des protections hygiéniques féminines et les couches pour enfants.

3.1.2 Catégorie 4: **équipement pour les personnes handicapées**. Sont ajoutés «les appareils et le matériel électriques, électroniques ou d'autre nature». La proposition inclut maintenant également les équipements ou appareils spécialement conçus ou adaptés aux personnes handicapées (claviers braille, véhicules spécialement adaptés, par exemple).

3.1.3 Catégorie 6: **livres**. Sont également inclus les «livres audio, disques compacts, cédéroms ou d'autres supports physiques similaires». Extension aux livres audio, disques compacts, cédéroms ou autres supports physiques similaires reproduisant principalement la même information que celles contenues dans les livres imprimés.

3.1.4 Catégorie 8: **services de radiodiffusion et télévision**. Il est précisé que les prestations assujetties à la TVA sont les services en soi et non leur réception.

3.1.5 Catégorie 9: **prestations de services fournies par les écrivains, etc**. Il est précisé que cette catégorie couvre également les services «qui sont rémunérés par les droits d'auteur qui leur sont dus». Les droits d'auteur n'étant pas considérés comme des services aux fins de la TVA, mais comme la rémunération de certains services, le texte a été remanié.

3.1.6 Catégorie 16: **prestation de services funéraires de crémation**. La nouvelle rédaction entend séparer l'objet de la définition du taux réduit de la qualité du fournisseur.

3.1.7 Catégorie 18: **nettoyage des voies publiques, traitement des déchets etc**. Les incohérences sont éliminées en appliquant également le taux réduit à trois services supplémentaires qui ne sont pas couverts par la rédaction actuelle: «les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des rues, de l'épuration et du recyclage des eaux usées, de l'égouttage, de l'enlèvement des ordures et du traitement des déchets, ou du recyclage des ordures et des services permettant leur réutilisation».

3.2 Élargissement des prestations mentionnées au **secteur du logement et à certains bâtiments non commerciaux**.

3.2.1 Modification de la catégorie 10 et ajout de la catégorie 10 bis afin de:

- donner une plus grande marge de manœuvre aux États membres en supprimant la référence aux logements «fournis dans le cadre de l'aide sociale»;
- ajouter les services de «rénovation, réparation et nettoyage des logements» (actuellement dans l'annexe IV) et leur entretien;
- étendre la réduction aux services de rénovation, réparation, modification, entretien et nettoyage «relatifs aux lieux de culte, patrimoine culturel et monuments historiques».

3.3 Inclusion de deux nouvelles catégories

3.3.1 Services de restaurants et de restauration

3.3.2 La catégorie 12 de l'annexe III actuelle (qui n'est pas modifiée) se réfère à:

«L'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes».

3.3.3 La nouvelle catégorie (12 bis) inclut les:

«Services de restaurants et de restauration, à l'exclusion de la fourniture de boissons alcooliques».

3.3.3.1 Il existe deux raisons à cette inclusion: a) la nécessité d'assurer un traitement équitable de tous les États membres et b) ces services remplissent les mêmes critères que ceux applicables aux services fournis localement ajoutés.

3.3.4 Services fournis localement

3.3.4.1 Ces nouvelles catégories comprennent cinq rubriques:

«19) les prestations de services de jardinage ou d'aménagement paysager et l'entretien de jardins;

20) les petits services de réparation de biens meubles corporels, y compris de bicyclettes et de tricycles de tous types, à l'exclusion de tous les autres moyens de transport;

21) les services de nettoyage et d'entretien de biens meubles corporels;

22) les prestations de services de soins à domicile tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées;

23) les soins personnels du type de ceux fournis dans les salons de coiffure et dans les établissements d'esthétique corporelle».

3.3.4.2 En général, ces catégories incluent des services qui figurent déjà dans l'annexe IV actuelle, qui établit un régime transitoire jusqu'au 31 décembre 2010, mais également certains nouveaux services de nature similaire.

4. Observations

4.1 Le CESE s'est prononcé de manière exhaustive sur la question qui fait l'objet du présent avis dans le cadre de son analyse de la communication de 2007 sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal⁽¹⁾, laquelle se basait sur

l'étude présentée par Copenhague Economics, du 5 juillet 2007.

4.2 Dans son avis⁽²⁾, le CESE soulignait les aspects suivants:

— la TVA répond à des critères exclusivement fiscaux des États membres;

— l'application de taux réduits obéit à des raisons politiques et sociales;

— l'harmonisation de la TVA ne se traduit pas dans les faits, aussi est-il pertinent, selon la Commission, d'essayer de l'harmoniser pour des activités qui ont une incidence transfrontalière ou répondent à des critères déjà admis de politique communautaire;

— il faut s'assurer que toute réduction des taux de TVA répond **effectivement** à des raisons sociales;

— la simplification et la transparence facilitent la tâche des entreprises et le contrôle par les autorités;

— si l'on écarte pour un certain temps encore le «mirage» que constitue un régime «définitif», l'une des priorités est d'accorder une plus grande autonomie aux États membres en matière de fixation de taux réduits pour les **services locaux**.

4.2.1 Les observations formulées dans l'avis précité conservent toute leur actualité.

4.3 La proposition de directive ne fait qu'introduire dans le régime actuel des modifications partielles et requises pour des raisons urgentes. Il ne s'agit pas, comme l'explique la Commission, d'une révision en profondeur de la directive actuelle, le débat en la matière «ne faisant que commencer». Elle aborde cependant des questions pertinentes du point de vue social et économique, comme la TVA dans les restaurants, dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et dans les services à caractère local.

4.4 Modifications d'ordre technique

De manière générale, les modifications à caractère purement technique méritent l'approbation du CESE car elles sont nécessaires, améliorent la rédaction et clarifient des aspects controversés.

4.5 Modifications relatives au secteur du logement

⁽¹⁾ COM(2007) 380 final, du 5 juillet 2007.

⁽²⁾ Avis CESE sur la «communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les taux de TVA autres que le taux de TVA normal I», JO C 211 du 19.8.2008, p. 67.

4.5.1 Fourniture et construction de logements

4.5.1.1 L'application de manière permanente à tous les types de logement et pas seulement à ceux qui entrent dans le cadre d'une «politique sociale», comme prévu dans la catégorie 10 actuelle, élargit considérablement le champ d'application de la réduction de la TVA. Ce changement s'explique par le fait que les États membres ont une interprétation différente de l'expression «politique sociale» et par les règles en vigueur sur le lieu de taxation de ces fournitures, qui stipulent que la taxe est prélevée où la propriété est située.

4.5.1.2 L'on parvient bien ainsi à une harmonisation mais il y a lieu de se demander si cette généralisation ne va pas trop loin compte tenu de l'incidence de la réforme ⁽¹⁾. L'application d'un taux réduit à tout type de logement, quel qu'en soit le prix et la finalité, remplit-elle un objectif louable au plan social et économique?

4.6 Réparation de logements et autres immeubles

4.6.1 La rénovation et la modification étaient déjà incluses dans l'annexe III pour le logement comme faisant partie intégrante de la politique sociale, et la rénovation et la réparation des logements privés ainsi que les travaux de nettoyage dans ces derniers étaient déjà inclus dans l'annexe IV. Il est justifié d'ajouter: «relatifs aux lieux de culte, patrimoine culturel et monuments historiques».

4.6.2 De plus, l'exclusion relative aux «matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni» est supprimée. Il est par conséquent proposé de généraliser la possibilité d'appliquer la réduction de taux à cette fourniture, lorsque les biens font partie du service fourni.

4.6.2.1 Les deux modifications semblent raisonnables selon le CESE.

4.7 Taux réduit de TVA dans les services de restaurants et de restauration

4.7.1 La réduction du taux de TVA dans le secteur des restaurants et de la restauration est une question sensible, débattue depuis un certain temps déjà, et qui continue de susciter l'opposition de certains États membres.

4.7.2 Selon le rapport d'impact élaboré par la Commission ⁽²⁾, le secteur des bars, restaurants et services de restauration représente 6,1 % de la consommation privée ⁽³⁾ et 1,9 % de

la valeur ajoutée. En outre, il représente 3,3 % de l'emploi total ⁽⁴⁾. L'association d'entreprises HOTREC signale ce que ce secteur dans l'UE compte 1 600 000 établissements ⁽⁵⁾.

4.7.3 Comme l'a déjà fait observer le CESE, le taux d'imposition concernant ce secteur touche un secteur éminemment local mais a une incidence sur la distribution du tourisme entre les États membres. Cela, conjugué au fait que l'application de la TVA aux restaurants est une source considérable de revenus, rend difficile l'adoption d'un critère unique au sein de l'UE, qui pour l'heure n'existe toujours pas ⁽⁶⁾.

4.7.3.1 Pour le tourisme, les effets varieront probablement d'un État membre à l'autre. En outre, pour le secteur hôtelier (similaire à celui des restaurants du point de vue du marché intérieur) qui est actuellement éligible à l'application de taux réduits de TVA, la Commission n'a pas connaissance de distorsions liées au taux de TVA. De plus, les frais de restaurant ne semblent pas constituer la dépense principale dans un voyage organisé ou à forfait.

4.7.4 Le régime actuel, basé sur des dispositions transitoires de la directive 2006/112/CE, est très disparate: 11 États membres appliquent déjà des taux réduits sur la base de dérogations spécifiques ⁽⁷⁾, tandis que les 16 autres ne disposent pas de cette possibilité. Aussi la proposition de modification vise-t-elle une égalisation en la matière.

4.7.5 L'exclusion des boissons alcooliques s'imposait pour maintenir la cohérence avec les dispositions qui régissent leur achat dans un établissement en vue d'une consommation ultérieure ⁽⁸⁾.

4.7.6 Il convient de rappeler que quoi qu'il en soit, l'application de taux réduits n'est pas obligatoire mais une possibilité dont disposent les États membres.

4.8 Les services fournis localement ⁽⁹⁾

4.8.1 Les nouvelles catégories 19 à 23 couvrent un grand nombre de services, dont certains figurent déjà dans la directive actuelle à titre transitoire de sorte qu'en l'absence d'une modification du texte, à compter du 1^{er} janvier 2011, le taux normal de TVA leur sera appliqué.

⁽¹⁾ Au total, le secteur de la construction représente 6,2 % de la valeur ajoutée (UE-27), tandis que la construction de logements représente la moitié, soit 3,1 %.

⁽²⁾ SEC(2008) 2190, Bruxelles, 7.7.2008.

⁽³⁾ EU-25 (tous les États membres excepté la Bulgarie et la Roumanie).

⁽⁴⁾ EU-27. Si l'on ajoute les hôtels, il représente 4,4 % de l'emploi total.

⁽⁵⁾ Hôtels, restaurants et cafés en Europe. La donnée concerne ces trois secteurs. HOTREC évalue le nombre de personnes employées à 9 000 000.

⁽⁶⁾ Tandis que certains États membres, comme la France, sont favorables à la réduction qui existe déjà dans d'autres États, l'Allemagne, entre autres, s'y oppose.

⁽⁷⁾ Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal et Slovaquie.

⁽⁸⁾ Directive 2006/112/CE, Annexe III, Catégorie 1 se référant aux: «...denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques) ...».

⁽⁹⁾ Les services locaux, y compris une partie importante des services à forte intensité de main d'œuvre, représentent 4,8 % de la consommation privée (UE-25, excepté Bulgarie et Roumanie) et 2,1 % de la valeur ajoutée. L'on estime qu'ils pèsent peu dans l'économie, sauf les réparations d'immeubles.

4.8.2 En règle générale, pour ce type de services, qui fournissent un emploi à un grand nombre de personnes, il n'y a pas de risque de distorsion de concurrence.

4.8.3 L'inclusion des services de jardinage, etc. semble se justifier car ils présentent les mêmes caractéristiques que les autres.

4.8.4 Réparation de «biens meubles corporels»:

a) le critère de la faible importance («petits») de ce type de service est maintenu;

b) mais, en vertu d'un changement conceptuel important, l'on opte pour une définition générique au lieu d'une mention spécifique de certains biens (tels que bicyclettes, chaussures, etc.). Les biens **meubles** sont ceux que l'on «peut transporter d'un endroit à l'autre» (selon la définition du Code civil espagnol) et le terme «**corporel**» doit être compris dans le sens de «tangible» (comme dans certains systèmes juridiques européens). La nouvelle catégorie est vaste au point qu'il faudra préciser dans les législations nationales à quels types de biens se réfère la directive, en fonction de l'acquis juridique de chaque pays. Le CESE suggère toutefois de ne pas prévoir de restrictions aux différentes classes de services.

4.8.5 Réparation et entretien d'automobiles:

— Compte tenu des importants efforts financiers réalisés par l'Union européenne et les États membres en faveur de l'industrie automobile, il apparaît nécessaire que les activités de réparation et d'entretien de véhicules soient explicitement incluses dans les services prestés au niveau local pour améliorer le pouvoir d'achat des automobilistes européens, favoriser la qualité et la sécurité du parc automobile et garantir le maintien de l'emploi dans ce secteur.

4.8.5.1 En conséquence, il est proposé d'apporter les modifications suivantes à l'annexe III du projet:

— (8) 20) Après «... tricycles de tous types», remplacer «à l'exclusion de tous les autres moyens de transport» par «et de véhicules automobiles particuliers et industriels»;

— (8) 21) Après «de biens meubles corporels», ajouter «notamment de véhicules automobiles particuliers et industriels».

4.8.6 Alimentation spécifique pour certaines maladies:

— L'alimentation diététique pour certaines maladies, notamment en cas de phénylcétonurie et de maladie cœliaque, devrait être exonérée de la TVA.

4.9 Services à forte intensité de main-d'œuvre

4.9.1 Actuellement, ces services sont déjà inclus dans les services fournis localement (section 4.8).

4.9.2 Comparé à l'ensemble de l'économie, il s'agit en général de travaux réalisés par une proportion plus grande d'hommes et de femmes peu qualifiés dans le cadre d'emplois temporaires. Leur appliquer un traitement fiscal plus favorable peut favoriser la stabilité de ce type d'emplois.

4.9.3 Concernant les effets, Copenhague Economics fournit des données sur l'augmentation estimée du PIB résultant de la réduction de la TVA pour les services fournis localement et les restaurants en raison d'un report des secteurs du «fais le toi-même» et du travail noir sur l'économie formelle.

Bruxelles, le 25 février 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI