

N° 265

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mars 1997.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *BIS* DU RÈGLEMENT,
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 de télécommunications (n° E 785),

par M. Denis BADRÉ,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le système de taxe à la valeur ajoutée en Europe (TVA) est un système complexe qui évolue en permanence en fonction du progrès des techniques et de l'état de réalisation du grand marché intérieur.

C'est ainsi que la proposition d'acte communautaire E 785 qui vous est soumise tend à modifier le régime de TVA applicable aux services de télécommunications. Dans le système actuel, les services de télécommunications sont taxés au lieu où est établi le prestataire de services. Compte tenu de la libéralisation des télécommunications et des progrès technologiques, cette règle conduit en fait à d'importantes distorsions de concurrence.

Pour échapper à la taxation, il suffit en effet à un client installé dans la Communauté de s'adresser à une compagnie de télécommunications installée dans un pays non membre de l'Union européenne. C'est le système dit du « *call-back* ». Ce type de comportement peut conduire à des pertes importantes de recettes pour les Etats membres.

La Commission européenne propose donc, après que les Etats se sont émus de cette situation, que, pour l'avenir, le lieu des prestations de services de télécommunications soit l'endroit où le client est installé dès lors que le prestataire de services exerce son activité hors de la Communauté. Ce nouveau régime devrait permettre d'éviter des détournements de trafic et doit donc être soutenu.

Cependant, la formulation retenue ne résoudrait pas le problème des distorsions de concurrence susceptibles de se faire jour au sein même de la Communauté. Les Etats membres ont en effet des taux de TVA différents, de telle sorte que la prestation de services de télécommunications est plus intéressante dans certains Etats que dans d'autres. Les possibilités offertes par le système du « *call-back* » peuvent conduire certains clients installés dans un Etat A à passer par

l'intermédiaire d'un prestataire installé dans un Etat B où le taux de TVA est plus faible pour passer une communication dans l'Etat A où ils sont installés.

Pour éviter de tels comportements, il conviendrait d'appliquer la taxation sur le lieu du client, même lorsque le prestataire est installé à l'intérieur de la Communauté. La proposition de directive devrait donc être modifiée en ce sens. Il s'agirait en fait d'appliquer dès maintenant, pour les prestations de services en matière de télécommunications, le régime futur de TVA proposé par la Commission européenne dans un document COM(96) 328 final intitulé « *Un système commun de TVA, Un programme pour le Marché unique* ».

Les principaux éléments de ce nouveau système seraient, d'après les propositions de la Commission, les suivants :

- suppression de toute distinction entre opérations domestiques et intracommunautaires, et donc taxation des produits dans le pays d'origine ;

- taxation de toutes les opérations effectuées dans la Communauté par suppression des mécanismes de détaxation/taxation des échanges entre Etats membres ;

- lieu unique de taxation pour toutes les opérations réalisées par un opérateur sans distinction selon l'Etat membre où sont réalisées ces opérations ;

- renonciation à l'attribution directe des recettes TVA aux Etats et mise en place d'un mécanisme de réattribution des recettes entre Etats membres sur base statistique de la consommation.

Ce système irait clairement dans le sens de la construction européenne et il se substituerait au système transitoire adopté par le Conseil dans la directive n° 91/680 du 16 décembre 1991 et mis en application au 1er janvier 1993 lors du démantèlement des contrôles douaniers aux frontières intracommunautaires.

Actuellement le système dit « transitoire » fonctionne sur la base de trois principes.

- la fin des restrictions à l'achat pour les voyageurs, qui sont imposés à la TVA dans le pays d'origine des biens qu'ils achètent - sauf pour l'achat de véhicules neufs et pour les ventes à distance ;

- l'abolition des contrôles aux frontières pour les entreprises, abolition qui a permis à celles-ci de bénéficier de la suppression des

frais liés à l'accomplissement des formalités douanières, tels que la rémunération des commissionnaires en douane, les cautionnements douaniers et les charges administratives ;

- le maintien de la taxation dans le pays de destination pour préserver les recettes de chaque Etat.

J'ai, dans le cadre de la délégation pour l'Union européenne, examiné le fonctionnement du système actuel et du système futur de la TVA (1). Il ressort de cet examen que le système actuel semble donner satisfaction aux opérateurs comme aux administrations fiscales. En revanche le système futur, par son ambition, comporterait des inconvénients sérieux car il ne garantirait pas le niveau des recettes des Etats du fait d'un mécanisme de redistribution de celles-ci entre les Etats sur base des statistiques de la consommation, il affaiblirait les possibilités de contrôle de chacune des administrations fiscales, et il inciterait les entreprises à se délocaliser. Par ailleurs l'harmonisation des taux aurait des effets économiques perturbateurs.

Si le régime actuel dit « transitoire » n'affecte pas le fonctionnement du marché commun, il n'en comporte pas moins de graves insuffisances. Le système a en effet modifié sensiblement la manière d'exercer les contrôles si bien que des mécanismes de fraudes se sont développés qui peuvent expliquer - en partie - des pertes de TVA dans les Etats-membres. La Cour des Comptes des Communautés européennes a noté dans son dernier rapport du 12 novembre 1996 de très graves dysfonctionnements dans le prélèvement de la TVA en Europe, qu'elle chiffre à plus de 100 milliards de francs pour l'ensemble des Etats membres. Elle a également souligné les déficiences du système européen d'information statistique sur les échanges de marchandises (Intrastat) constatant des discordances dans les données de plus de 200 milliards de francs.

Des efforts doivent donc être menés pour améliorer le système actuel dans l'attente des conditions définitives pour la mise en place du régime commun de TVA.

C'est pourquoi il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, d'adopter la proposition de résolution suivante, que la Délégation pour l'Union européenne m'a chargé de déposer :

(1) *Rapport d'information n° 264 (1996-1997).*

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu 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 de télécommunications (*E 785*),

Vu le document présenté par la Commission au Conseil le 22 juillet 1996 (COM(96) 328 final) « Un système commun de TVA, un programme pour le Marché unique »,

Considérant que la proposition d'acte communautaire E 785 vise à modifier les règles de T.V.A. applicables aux services de télécommunications ; que les règles en vigueur ne prennent en effet pas en considération les progrès technologiques qui permettent de fournir des services de télécommunications à l'intérieur de l'Union à partir de pays tiers (système dit du « call back ») ;

Considérant que la proposition E 785 prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1999, le lieu des prestations de services de télécommunications sera l'endroit où le client est installé et non plus le lieu où est établi le prestataire de services lorsque ce prestataire est situé en dehors de la Communauté ; qu'elle dispose en outre que si un prestataire établi en dehors de la Communauté est identifié à la T.V.A. dans un Etat membre pour y avoir rendu un service de télécommunications, il sera considéré comme établi dans cet Etat membre ;

Considérant qu'au sein même de l'Union européenne, les différences de taux de T.V.A. entre Etats membres peuvent conduire, dans le secteur des télécommunications, à d'importants détournements de trafic du fait de la libéralisation et des progrès technologiques précédemment évoqués ;

Considérant que la proposition de directive E 785 tend à appliquer d'ores et déjà la solution esquissée pour le régime futur de TVA, à savoir le principe d'une seule identification à la TVA à l'intérieur de l'Union européenne pour toutes les prestations de services de télécommunications ;

Considérant que le « système commun de TVA » proposé par la Commission européenne relève bien des dispositions de l'article 99 du traité de Rome qui lui ont fait l'obligation de présenter au Conseil des mesures d'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, et qu'il va bien dans le sens de la construction européenne ;

Considérant que ce système, qui est conforme, dans son ambition, à l'intérêt du marché unique, pose néanmoins un problème d'une tout autre ampleur que la simple harmonisation de la TVA en Europe dans la mesure où il exige un rapprochement substantiel des taux et un bon fonctionnement du système de compensation entre les Etats ;

Considérant que les propositions de la Commission sur un lieu unique de taxation pourraient être à l'origine de nouvelles fraudes contre lesquelles il serait difficile aux Etats membres de lutter efficacement ;

Considérant que le rapprochement substantiel des taux, nécessaire pour éviter les détournements de trafic commercial et les délocalisations de sièges d'entreprises, reviendrait à limiter la marge de manoeuvre fiscale des Etats membres à un moment où ceux-ci sont engagés dans des efforts budgétaires liés à la mise en place de la monnaie unique ; qu'un rapprochement des taux de TVA ne peut donc être envisagé dans un avenir proche ;

Considérant en outre que le bon fonctionnement du système de compensation entre les Etats membres reste plein d'incertitudes compte tenu des faiblesses des moyens statistiques révélées par la Cour des Comptes des Communautés européennes ;

Considérant que le mécanisme de compensation envisagé par la Commission pourrait avoir pour contrepartie une perte de recettes publiques dont l'ampleur ne peut être appréciée à ce stade ;

1. Sur la proposition de directive concernant la TVA applicable aux services de télécommunications :

Approuve les principes contenus dans la proposition d'acte communautaire E 785 ; estime que le régime proposé devrait également s'appliquer lorsque le prestataire de service est installé dans l'un des pays membres de l'Union européenne.

2. Sur le régime commun de TVA en Europe :

Estime que la seule voie de progrès reste, aujourd'hui, dans l'amélioration du régime dit transitoire ;

Demande par conséquent au Gouvernement :

- qu'il sollicite l'adoption et la mise en oeuvre des mesures nécessaires à l'élimination des lacunes et fraudes qui ont pu apparaître lors des premières années d'application du régime actuel de TVA en Europe ;

- qu'il ne retienne pas, au stade actuel, les propositions de la Commission sur le système commun tant que les conditions pour le passage au régime définitif ne seront pas réunies.