

N° 481

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur l'application du principe de subsidiarité en matière de TVA,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(Envoyée à la commission des finances)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Soutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Jean-René Leclercq, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 1^{er} décembre 2010, la Commission européenne a lancé une vaste consultation publique sur le système de la TVA, car elle envisage une simplification et une amélioration de ce système. La consultation est ouverte jusqu'à la fin du mois de mai 2011 aux consommateurs, aux entreprises et aux administrations. C'est la raison pour laquelle il semble opportun d'intervenir dans le débat sur la question des taux réduits.

La refonte de la TVA fait partie des actions prioritaires que la Commission a recensées dans son « Acte pour le marché unique ». Il s'agit pour la Commission de parvenir à un système plus simple, plus moderne et plus efficace pour la collecte d'une ressource fiscale majeure des États membres (en moyenne 21,4 % du total des rentrées fiscales, soit 862 milliards d'euros).

Le Livre vert de la Commission souligne les incohérences et les lacunes du système actuel qui date de 1967. Ce système n'est plus adapté à l'économie européenne moderne qui est de plus en plus orientée sur la fourniture de services et vers le développement technologique. En outre, ce système est complexe car les taux varient et font l'objet de dérogations et d'exceptions d'un pays à l'autre. Cette complexité est coûteuse en termes de fonctionnement administratif et gêne le marché intérieur. Enfin, le système est vulnérable à la fraude fiscale.

La Commission a articulé son Livre vert autour de 33 questions qui portent sur les fondements du système comme sur les problèmes spécifiques. La Commission s'interroge ainsi sur l'opportunité d'établir un mécanisme général d'autoliquidation, d'harmoniser les taux et de limiter la possibilité d'établir des taux réduits pour certains services ou produits. L'actuelle position de la Commission implique de trancher la question du lieu d'imposition, d'harmoniser les taux normaux qui varient aujourd'hui de 15 à 25 % et, enfin, d'éviter les taux réduits.

Ce dernier aspect de la position de la Commission concernant les taux réduits appelle plusieurs remarques dans la mesure où il s'oppose aux attentes de la France en matière de taux réduit.

Les règles actuelles concernant les taux réduits sont issues de la directive TVA 2006/112/CE et de la modification introduite par la directive 2009/47/CE sur les taux réduits.

La directive de 2006 fournit un cadre juridique souple qui a permis aux États membres de tirer parti de l'ensemble des possibilités offertes, ce qui a entraîné une situation d'ensemble disparate et complexe.

En effet, les États membres peuvent appliquer un ou deux taux réduits d'un minimum de 5 % aux biens et services énumérés dans une liste limitative figurant en annexe de la directive. Pour les autres activités ne figurant pas dans la liste, il est possible de demander des dérogations. Il faut rappeler qu'en janvier 2006, le Conseil avait donné mandat à la Commission de présenter un rapport sur l'impact des taux réduits appliqués à certains services fournis localement en termes d'emploi, de croissance économique et de bon fonctionnement du marché intérieur. C'est ce rapport qui a débouché sur la directive 2009/47/CE autorisant l'application facultative de taux réduit sur la valeur ajoutée pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre fournis au niveau local, et pour lesquels il n'existe pas de risque de concurrence déloyale entre les prestataires de services dans les différents États membres. C'est dans cette liste de services qu'a été placée la restauration, à la demande de la France.

En effet, dès lors que le recours aux taux réduits ne crée pas de dysfonctionnement dans le marché intérieur et qu'il n'y a pas de risque de distorsion de concurrence, il n'est pas nécessaire de tendre vers l'harmonisation des taux de TVA.

Au contraire, il conviendrait d'envisager alors la possibilité de recourir à une pleine application du principe de subsidiarité. Si, en règle générale, l'harmonisation de la TVA concourt au bon fonctionnement du marché unique, en revanche, la taxation des biens et services, qui n'entraîne aucune distorsion significative du marché intérieur, devrait être du ressort de chaque État membre.

Aujourd'hui, la question se pose avec acuité pour la filière équine pour laquelle la TVA est perçue au taux réduit de 5,5 % au titre des opérations portant sur les produits d'origine agricole et pour les gains perçus par les propriétaires à l'occasion de courses hippiques, et même au taux très réduit de 2,1 % en ce qui concerne les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA.

La doctrine administrative française compte les équidés parmi les animaux de boucherie et de charcuterie parce qu'ils sont des produits d'origine agricole. Cela a pour conséquence que les opérations de monte et de saillie, les activités d'entraînement, de prise en pension et d'enseignement de l'équitation, s'analysent comme des opérations portant

sur des produits agricoles, qu'il s'agisse de ventes pour la boucherie ou pour l'hippodrome.

Depuis 2007, la Commission veut contraindre la France à modifier son taux, mais les représentants français rappellent que la quasi-totalité des chevaux est destinée *in fine* à l'abattage pour la boucherie ou à l'équarrissage, et qu'à ce titre, ils relèvent bien du taux réduit, que l'élevage des animaux est une activité agricole et que toutes les opérations d'entraînement et de vente s'insèrent dans la filière agricole.

Selon l'avis du Conseil économique et social de 2010 présenté par M. Jacky Lebrun (« *Les enjeux et les perspectives de la filière équine en France* »), la France est le quatrième exportateur mondial de chevaux, la filière équine représente 75 000 emplois en France, dont la moitié liée aux courses, les 55 000 entreprises la composant sont de très petite taille et elles génèrent 12 milliards de chiffre d'affaires (dont 10 pour les courses). Il ne fait aucun doute que le passage à un taux plus élevé de TVA déstabiliserait la filière.

Toutefois, le 3 mars dernier, dans l'arrêt C.41/09 Commission contre Pays-Bas, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné les Pays-Bas en raison de leur taux réduit de TVA appliqué aux livraisons, importations et acquisitions de chevaux. La Commission a également engagé des procédures à l'encontre de l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande et la France. La Commission estime qu'il n'est pas possible « *à un État membre d'appliquer un taux réduit à l'ensemble des livraisons de chevaux vivants, et ce, quelle que soit la destination de ceux-ci* ». Pour la Commission, le taux réduit ne saurait concerner que les animaux destinés à la consommation.

La filière équine illustre la divergence existant entre la Commission et les États membres en matière de taux réduit de TVA et la position intransigeante de la Commission menace de fait des pans entiers de certaines filières économiques alors même que la concurrence n'est pas faussée par l'application d'un taux réduit.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le Livre vert de la Commission européenne intitulé « Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace » du 1^{er} décembre 2010, instaurant une consultation publique sur la réforme de la TVA,
- ④ – juge que cette initiative est nécessaire et qu'elle doit déboucher sur une plus grande simplicité et une plus grande souplesse du système de TVA en matière de taux réduits ;
- ⑤ – observe que, pour certaines activités, l'application de taux différents de TVA aux activités d'une filière économique n'entraîne pas une distorsion de concurrence significative entre les prestataires des différents États membres, rendant alors inutile une harmonisation des taux ;
- ⑥ – estime que c'est à bon droit que dans le cas particulier de la filière équine, la France ne partage pas l'analyse de la Commission européenne qui tend à priver la filière équine du bénéfice de l'application d'un taux réduit, voire d'un taux intermédiaire de TVA, au motif que tous les chevaux ne sont pas destinés de manière générale ou habituelle à la consommation ;
- ⑦ – considère au contraire que le taux réduit de TVA doit continuer à s'appliquer à l'ensemble de la filière équine tant à la livraison des équidés qu'aux activités qui s'y rattachent ;
- ⑧ – rappelle que la réglementation européenne sur la sécurité alimentaire s'applique à tous les détenteurs de chevaux et que l'élevage de chevaux constitue une activité agricole, quelle que soit la destination de l'animal ;
- ⑨ – estime que chaque fois que des taux différents de TVA ne peuvent pas être un facteur de distorsion significative de la concurrence au sein du marché unique européen, il convient d'appliquer le principe de subsidiarité ;
- ⑩ – demande au Gouvernement de s'opposer à tout encadrement plus contraignant du recours aux taux réduits de TVA et de promouvoir, au nom du principe de subsidiarité, la liberté pour chaque État membre de moduler les taux de TVA dans tous les domaines d'activité où cette application est sans conséquence sur la concurrence entre les États membres.