



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.7.2003
COM(2003) 397 final

2003/0169 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe
sur la valeur ajoutée**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

1. Dans sa communication de 2000, la Commission a défini une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du Marché Intérieur¹. Elle a proposé une stratégie viable qui soit axée sur quatre objectifs principaux, à savoir la **simplification** et la **modernisation** des règles existantes, **une application plus uniforme** des dispositions actuelles et une **nouvelle mise en œuvre** de la **coopération administrative**.
2. A cet effet, la Commission a proposé un programme d'action par étapes en vue de déboucher à court terme sur des améliorations concrètes et indispensables du système actuel. Dans ce cadre, elle a indiqué qu'une révision et une rationalisation des règles et dérogations applicables dans la définition des taux réduits de TVA devraient être envisagées à moyen terme (point 2.10 de l'annexe énumérant les domaines d'action possibles).
3. Dans son rapport de 2001 sur les taux réduits de TVA², la Commission a clairement indiqué que le moment était venu de réfléchir à la **structure** actuelle des taux réduits, dont la complexité est à l'origine de la plupart des requêtes transmises à la Commission.
4. Par contre, une **modification du niveau des taux n'est pas prévue** pendant la période de mise en œuvre de la nouvelle stratégie. En effet, le minimum du taux normal a été fixé à 15% jusqu'au 31 décembre 2005³ et il n'est pas indiqué de rouvrir un débat sur cette question à l'occasion de la révision du champ d'application des taux réduits.
5. Le présent exposé des motifs a pour objet d'évaluer les effets de la structure actuelle des taux de TVA sur le fonctionnement du Marché Intérieur et la proposition de directive qui l'accompagne contient les révisions et les rationalisations des règles et dérogations actuellement applicables que la Commission estime nécessaires. Celle-ci, se fondant sur l'article 93 du traité, doit remplir les objectifs qu'il détermine, à savoir « **l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires**, aux droits d'accises et autres impôts indirects **dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.** »

Ceci tient également lieu de rapport que la Commission doit présenter tous les deux ans afin de permettre au Conseil de procéder au réexamen du champ d'application des taux réduits (article 12, paragraphe 4, alinéa 2 de la sixième directive TVA).

¹ COM(2000) 348 du 7 juin 2000.

² COM(2001) 599 du 22 octobre 2001.

³ Directive 2001/4/CE du Conseil du 19 janvier 2001 (JO L 22 du 24.1.2001, p. 40 rectificatif JO L26 du 27.1.2001).

2. HISTORIQUE

6. Le régime actuel, mis en place par la directive 92/77/CEE⁴, est fondé sur la définition de taux minimum : 15% pour le taux normal, 5% pour les taux réduits. Les Etats membres ont la faculté d'appliquer un ou deux taux réduits aux biens et services repris dans une liste limitative (l'annexe H). Sur ces règles de base sont venues se greffer un grand nombre de dérogations spécifiques permettant aux Etats membres ou à certains d'entre eux d'appliquer d'autres règles. Cela a conduit à une situation particulièrement complexe qui doit être réexaminée.
7. L'article 12 paragraphe 4, deuxième alinéa de la sixième directive TVA dispose : « Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil réexamine tous les 2 ans, à partir de 1994, le champ d'application des taux réduits. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut décider de modifier la liste des biens et des services figurant à l'annexe H ».
8. Dans sa communication de 2000 sur la stratégie TVA, la Commission a toutefois étendu la réflexion à mener au delà d'une simple modification de l'annexe H et a indiqué qu'il convenait de procéder à une révision et une rationalisation des règles et dérogations applicables en matière de taux réduits de TVA.

2.1. Les premiers rapports de la Commission sur les taux réduits

9. La Commission a présenté un premier rapport le 13/12/1994⁵ et un deuxième le 13/11/1997⁶. Suite à ces rapports, la Commission n'avait cependant pas fait de proposition impliquant une véritable révision du champ d'application des taux réduits⁷, considérant que, globalement, aucun besoin réel ne se faisait sentir en ce sens et que la problématique serait réglée dans sa globalité dans le cadre des propositions en vue du passage au régime définitif de TVA⁸.

2.2. Le dernier rapport du 22 octobre 2001

10. Rappelant la nouvelle stratégie en matière de TVA, ce rapport a précisé d'emblée qu'un véritable rapprochement plus important des taux n'est envisageable qu'à long terme. Cependant, une révision en profondeur des règles applicables aux taux réduits pourrait déjà être engagée après avoir examiné et tiré les enseignements de l'expérience sur les services à forte intensité de main d'œuvre⁹. En vue de préparer efficacement cette révision, il propose de réexaminer la structure actuelle des taux réduits, de renoncer à l'introduction de nouvelles dérogations et d'envisager éventuellement la suppression partielle ou totale des dérogations actuellement en vigueur. Ceci est tout à fait en cohérence avec les objectifs de la nouvelle stratégie TVA.

⁴ Directive du Conseil du 19 octobre 1992 (JO L316 du 31.10.1992).

⁵ COM(94) 584 final.

⁶ COM(97) 559 final.

⁷ La seule modification introduite concernait le taux réduit pour les produits de la floriculture (Directive 96/42/CE du Conseil du 25 juin 1996 modifiant la directive 77/388/CEE concernant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 170 du 9.7.1996, p. 34).

⁸ Article 28 terdecies et COM(96) 328 Final du 10.07.1996.

⁹ Directive 1999/85/CE du 22 octobre 1999. (JO 277 du 28.1.2002).

11. Dans ce cadre, les défaillances du Marché Intérieur telles qu'elles sont perçues par les opérateurs, notamment dans le domaine fiscal, et plus spécialement en raison de la disparité des taux de TVA, sont une réalité dont il convient de tenir compte.
12. Ce rapport devait constituer le lancement d'un processus de réflexion de la part des milieux économique et des Etats membres sur le rôle des taux réduits, leur efficacité dans la poursuite de diverses politiques communautaires ou nationales et sur les améliorations et rationalisations envisageables (n°64 du rapport). Depuis lors, de nombreux secteurs ont pris contact avec les services de la Commission pour lui communiquer leurs demandes et analyses.
13. Afin de lancer la réflexion sur le rôle des taux réduits, leur efficacité dans la poursuite de diverses politiques communautaires ou nationales et sur les améliorations et rationalisations à envisager, la Commission a évoqué une possibilité à prendre en considération (n°65 du rapport). Celle-ci consiste en l'établissement d'une structure à deux taux réduits (avec éventuellement une fourchette de taux spécifique correspondant à chaque catégorie) applicables à des listes distinctes de biens et services¹⁰ :
 - un taux réduit proche du minimum actuel de 5 % applicable à une liste restreinte de biens et services de première nécessité ou répondant à un objectif social (éventuellement obligatoire puisqu'une grande majorité d'Etats membres applique déjà un taux réduit à des biens et services de ce type);
 - et un taux réduit d'un pourcentage plus élevé applicable à une liste de biens et services qui pour des raisons historiques ou d'opportunité conjoncturelle doivent faire l'objet d'un traitement différencié par rapport aux biens et services soumis au taux normal ou qui répondent à d'autres objectifs.
14. En conclusion de ce rapport, il a été rappelé qu'il convenait de garder à l'esprit notamment les éléments suivants:
 - a) les caractéristiques de la TVA, principalement l'obligation de garantir sa neutralité;
 - b) la nécessité de définir des critères clairs d'application des taux réduits;
 - c) l'objectif à long terme d'une harmonisation plus grande des taux assortie d'une rationalisation des dérogations.
15. Ce rapport a généralement été considéré comme reflétant très fidèlement la situation en matière de taux dans l'Union. On n'a pas constaté de développements vraiment nouveaux dans le courant de l'année 2002.

2.3. Les résultats de l'expérience sur les services à forte intensité de main d'œuvre

16. Cette expérience a été mise en place par la directive 99/85/CE pour une période de 3 ans. Le 3 décembre 2002¹¹, le Conseil a adopté une directive en vue d'une prorogation d'un an (jusqu'au 31/12/2003) des taux réduits applicables à titre expérimental à des services à forte intensité de main-d'œuvre afin d'offrir une

¹⁰ N.B. les Etats membres ont actuellement la faculté d'appliquer 1 ou 2 taux réduits à l'ensemble de l'annexe H.

¹¹ Directive 2002/92/CE (JO L331 du 7.12.2002).

garantie de continuité et de sécurité juridique aux secteurs qui bénéficient actuellement du taux réduit pendant la période durant laquelle la Commission et le Conseil procèdent à une évaluation approfondie des résultats de cette expérience.

17. Dans son rapport du 2 juin 2003¹², la Commission a procédé à une évaluation de l'efficacité de la mesure, notamment en termes de création d'emploi et d'efficience. Sur la base notamment des rapports d'évaluation présentés par les Etats membres ayant participé à l'expérience, il apparaît qu'aucun pays n'a été en mesure de démontrer de façon robuste un effet positif de la mesure sur l'ensemble des secteurs concernés, en terme de création d'emplois ou d'efficience. La transmission dans les prix de la baisse du taux de TVA est très faible, voire inexistante. De plus, elle est généralement de faible ampleur et son caractère permanent dans le temps n'est pas démontré dans cette expérience. Dans ces conditions, la mesure de baisse du taux de TVA ne peut pas avoir d'impact fort sur la demande.
18. Lorsqu'une augmentation de la demande a été constatée dans un secteur, il fallait constater que d'autres mesures importantes (baisse des cotisations sociales, avantages fiscaux ou possibilité de déduire des impôts directs par exemple) avaient été prises pendant la même période. En outre, la mesure est intervenue à un moment où la conjoncture était favorable et où le chômage diminuait dans tous les secteurs de l'économie.
19. Ces résultats sont en ligne avec les conclusions issues des études réalisées précédemment¹³. Comparé aux mesures qui visent directement le coût du travail, l'impact de la réduction du taux de TVA sur l'emploi a un coût budgétaire toujours plus élevé par emploi créé. Ainsi, selon les conclusions de ce rapport, pour un même coût budgétaire, calculé au niveau de l'Union européenne, une baisse des charges sur le travail crée 52% de plus d'emplois. Il apparaît dès lors que la réduction des taux de TVA peut constituer un gaspillage de moyens budgétaires qui, s'ils étaient consacrés à d'autres instruments (réduction des charges pesant sur le travail, politiques de soutien financier à la création emplois...), pourraient donner de meilleurs résultats pour un coût nettement moindre par emploi créé. Les conclusions de cette expérience sont à cet égard un enseignement à prendre en compte dans la réflexion sur l'utilisation des taux réduits de TVA.
20. A la lumière de ce qui précède, le traitement TVA de ce type de services doit maintenant être examiné dans le cadre général de la réflexion à mener sur le champ d'application des taux réduits de TVA.
21. De manière générale, indépendamment des résultats de l'expérience de taux réduits de TVA, la Commission souhaite encourager fortement les Etats membres à prendre toutes les mesures qui sont en leur pouvoir afin de réduire le poids des charges pesant sur l'emploi, et en particulier l'emploi peu ou non qualifié : ceci vise, tout

¹² RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN - Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main-d'œuvre COM(2003) 309 du 2 juin 2003.

¹³ Voir Communication du 12.11.1997, SEC(97) 2089 final. Cette communication se référerait, notamment à l'étude "Potential impact on employment creation of fiscal instruments (namely of a reduced VAT rate for selected sectors)", étude réalisée par Cambridge Econometrics Ltd. et Institute of Employment Research, Université de Warwick - septembre 1996.

particulièrement, la réduction des taxes et autres prélèvements obligatoires sur le facteur travail.

2.4. Les récentes négociations d'adhésion

22. Durant les récentes négociations d'adhésion, la Commission a proposé aux Etats membres d'accorder des dérogations pour certains taux réduits et taux zéro uniquement pour une période limitée. Les 15 Etats membres ont approuvé cette stratégie. De plus, il importe de noter que les Etats membres étaient très réticents à accorder ces mesures transitoires et n'ont pas répondu favorablement à chacune des demandes des pays adhérents, même lorsqu'ils avaient l'appui de la Commission. Dans ces circonstances, la présente proposition vise à assurer une rationalisation des dérogations transitoires en vigueur dans les Etats membres actuels, en vue d'éviter un traitement inégal entre ceux-ci et les pays adhérents.

3. LA JURISPRUDENCE RECENTE DE LA COUR DE JUSTICE

23. La Commission a veillé à la bonne application des dispositions communautaires en matière de taux réduits de TVA en introduisant 4 recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Ces recours ont amené la Cour à préciser la portée de l'article 12 de la sixième directive TVA.

3.1 L'ARRET DU 18 JANVIER 2001¹⁴

24. Dans cet arrêt, la Cour a considéré que l'Espagne, en appliquant un taux réduit à la prestation de services consistant à mettre une infrastructure routière à la disposition des usagers moyennant acquittement d'un péage, avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 3, sous a).

Aux points 18 et 19, la Cour a posé le principe selon lequel « il ressort de l'article 12, paragraphe 3, sous a), de la sixième directive que l'application d'un ou de deux **taux réduits** est une possibilité reconnue aux États membres par **dérogation au principe selon lequel le taux normal est applicable**. En outre, selon cette disposition, les taux réduits de TVA peuvent uniquement être appliqués aux livraisons de biens et aux prestations de service visées à l'annexe H.

Or, il résulte d'une jurisprudence constante que les **dispositions qui ont le caractère de dérogation à un principe doivent être interprétées de manière stricte** ».

3.2. L'ARRET DU 8 MARS 2001¹⁵

25. Dans cet arrêt, la Cour a constaté que « En maintenant en vigueur un taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée de 5 % applicable aux opérations concernant les biens [...] de la liste [...] comprenant respectivement les vins, les machines et équipements destinés à la recherche de formes d'énergie alternatives, ainsi que les ustensiles et

¹⁴ Arrêt du 18 janvier 2001, Commission/Espagne, C83/99, Rec. page I-00445.

¹⁵ Arrêt du 8 mars 2001, Commission/Portugal, C276/98 Rec. page I-01699.

équipements agricoles, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12 et 28, paragraphe 2 [...].

3.3. L'arrêt du 3 mai 2001¹⁶

26. Dans cet arrêt, la Cour a été amenée à se prononcer sur la possibilité, pour la France, d'appliquer des taux différents aux médicaments, selon qu'ils sont ou non susceptibles d'être pris en charge par la sécurité sociale¹⁷.
27. Aux points 21 et 22 de cet arrêt, la Cour a rappelé que l'introduction et le maintien d'un taux de 2,1 % pour les médicaments remboursables, alors que la livraison des médicaments non remboursables est grevée d'un taux de 5,5 %, ne sont admissibles que s'ils ne méconnaissent pas le **principe de neutralité fiscale** inhérent au système commun de TVA et dans le respect duquel les États membres doivent transposer la sixième directive (voir, en ce sens, l'arrêt du 7 septembre 1999, Gregg, C-216/97, Rec. p. I-4947, point 19).
28. Ledit principe s'oppose notamment à ce que des marchandises semblables, qui se trouvent donc en concurrence les unes avec les autres, soient traitées de manière différente du point de vue de la TVA (voir, en ce sens, le huitième considérant de la première directive ainsi que l'arrêt du 11 juin 1998, Fischer, C-283/95, Rec. p. I-3369, points 21 et 27). Dès lors, le principe de neutralité fiscale **inclut également deux autres principes, à savoir ceux de l'uniformité de la TVA et de l'élimination des distorsions de concurrence.**

3.4. L'arrêt du 8 mai 2003¹⁸

29. Dans cette affaire, la Cour devait se prononcer sur la possibilité, pour la France, d'appliquer un taux réduit uniquement à la part fixe des prix des fournitures de gaz et d'électricité (abonnement), alors que la partie variable (la consommation effective) restait soumise au taux normal. Dans cet arrêt, la Cour a été amenée à préciser la portée de l'article 12, paragraphe 3, sous b), notamment à la lumière du principe de la neutralité fiscale inhérent au système commun de la TVA.

Aux points 27 et 28, la Cour considère que « En tout état de cause, rien dans le texte de l'article 12, paragraphe 3, sous b), de la sixième directive n'impose que cette disposition soit interprétée comme exigeant que le taux réduit ne s'applique que s'il vise toutes les fournitures de gaz naturel et d'électricité. [...] Une comparaison des différentes versions linguistiques [...], plaide pour une interprétation selon laquelle une application sélective du taux réduit ne saurait être exclue, à condition qu'elle n'entraîne aucun risque de distorsion de concurrence.

Par ailleurs, le taux réduit étant l'exception, la limitation de son application à des aspects concrets et spécifiques, tels que l'abonnement donnant droit à une quantité minimale d'électricité pour les abonnés, est cohérente avec le principe selon lequel les exemptions ou dérogations doivent être interprétées restrictivement. »

¹⁶ Arrêt du 3 mai 2001, Commission/France, C-481/98, Rec. p. I-3369.

¹⁷ Le taux de 2,1% est applicable aux médicaments remboursables par la sécurité sociale, alors que les autres médicaments sont taxés au taux réduit de 5,5 %.

¹⁸ Arrêt du 8 mai 2003, Commission/France, C-384/01. Non encore publié.

L'ensemble de cette jurisprudence est très important pour l'analyse des différentes mesures prises par les États membres dans la définition du champ d'application des taux réduits et doit servir de ligne directrice pour la révision et la rationalisation de l'annexe H.

4. LES TAUX DE TVA ET LE MARCHÉ INTERIEUR

30. L'analyse de la structure actuelle des taux de TVA et, en particulier, du champ d'application des taux réduits, fait apparaître deux caractéristiques qui pourraient entraver le bon fonctionnement du Marché Intérieur et créer des distorsions de concurrence : le caractère facultatif de l'application des taux réduits pour les États membres et l'absence de définitions communes des catégories qui composent l'annexe H. A cela vient s'ajouter la multitude des dérogations spécifiques accordées à certains États membres, alors qu'elles sont refusées aux autres.

4.1. Les plaintes les plus fréquentes

31. Les constatations mises en évidence dans le rapport de 2001 sont toujours d'actualité. Pour rappel, les différents griefs formulés par les opérateurs portent essentiellement sur les éléments suivants :

- a) Le caractère facultatif de l'application des taux réduits ;
- b) L'amplitude de la variation des taux réduits ;
- c) le maintien du taux zéro et du taux super réduit par certains États membres, alors que les autres se voient interdit d'y avoir recours ;
- d) L'absence de définitions communautaires des catégories de biens ou services de l'annexe H, et le caractère limitatif de celle-ci ;
- e) Le caractère incomplet de l'application des taux réduits dans la mesure où l'option exercée par un État membre ne l'oblige pas à appliquer le taux réduit à tous les biens et les services de la (ou les) catégorie(s) choisie(s) ;
- f) Le conflit entre le principe de l'unicité des taux et la faculté d'appliquer des taux réduits à tout ou partie d'une catégorie ;
- g) La complexité résultant du fondement permanent ou transitoire des dérogations.

32. Très souvent, la rationalité de la situation échappe totalement aux milieux économiques : pourquoi un bien ou service déterminé, non repris à l'annexe H, peut-il malgré tout être soumis à un taux réduit, super réduit ou zéro dans certains États membres ? La justification doit toujours être recherchée dans les dérogations spécifiques négociées lors de l'adoption de la directive 92/77/CEE sur le rapprochement des taux de TVA ou dans le cadre des actes d'adhésion des nouveaux États membres.

33. Le moment semble donc venu de réexaminer toutes ces situations, afin de dégager une ligne directrice plus cohérente.

4.2. Les différences de traitement contestées

34. Le régime actuel est fondé sur la définition de taux minimum : 15% pour le taux normal, 5% pour les taux réduits. Les États membres ont la faculté d'appliquer un ou deux taux réduits aux biens et services repris dans une liste limitative (l'annexe H). Ceci implique donc un traitement différent d'un même bien ou service selon chaque État membre.

35. De manière générale, rien n'indique cependant, jusqu'à présent, que ce régime ait conduit à des distorsions de concurrence graves qui imposeraient une action radicale en vue du rapprochement plus poussé des taux de TVA.
36. Une situation a toutefois fait l'objet de plus en plus de questions et de critiques, tant de la part des milieux économiques que de certains États membres. Elle concerne certaines dérogations spécifiques réservées à quelques États membres, et interdites aux autres.
37. A titre d'exemple, on peut citer les services de restauration qui sont, par dérogation transitoire, soumis au taux réduit dans 8 États membres, alors que la législation communautaire actuelle interdit aux 7 autres d'introduire un tel taux. Cette situation a amené ce secteur et certains gouvernements à entamer des actions auprès de la Commission afin d'obtenir cette possibilité pour tous les États membres. Le taux réduit pour les restaurants a également fait l'objet de négociations ardues dans le cadre de l'élargissement de l'Union, aboutissant à autoriser Chypre, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie à appliquer un taux réduit pour les restaurants jusqu'au 31 décembre 2007.
38. Une situation assez comparable peut aussi être constatée dans le secteur du logement, pour lequel il apparaît que par le biais de diverses dérogations spécifiques, de nombreux États membres dérogent à l'obligation de réserver le taux réduit au logement dans le cadre de leur politique sociale.
39. La rationalité de ces situations est de moins en moins évidente, car il n'existe pas de véritable justification pour perpétuer cette situation. Dans ces circonstances, 2 possibilités existent : soit les dérogations sont supprimées et le taux normal s'applique obligatoirement dans tous les États membres, soit la faculté d'appliquer un taux réduit est étendue à tous les États membres. Or, dans les domaines concernés, aucune plainte n'a dénoncé de graves distorsions de concurrence qui imposeraient de renoncer à l'application facultative de taux réduits dans ces secteurs. Par conséquent, rien ne semble s'opposer à l'ouverture de cette possibilité à tous les États membres.

4.3. Les pratiques des États membres contestées

40. Dans la mise en application des taux réduits facultatifs autorisés par l'annexe H, les opérateurs économiques mettent régulièrement en cause certaines pratiques qui, tout en n'étant pas interdites, créent des difficultés importantes pour les entreprises dans la détermination du taux applicable à un bien ou service déterminé.
41. Les 2 exemples suivants illustrent cette difficulté :
- Dans le cadre de la mise en place du taux réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre, les mesures destinées à distinguer entre le service de réparation (soumis au taux réduit) et la livraison de matériaux (soumise au taux normal) ont parfois été d'une telle complexité qu'un certain nombre de prestataires ont tout simplement renoncé à appliquer le taux réduit¹⁹ ;

¹⁹ Ainsi, en Belgique, le remplacement d'une roue avant d'une bicyclette doit être soumis au taux normal, alors que le remplacement de la roue arrière est soumis au taux réduit parce que l'élément main d'œuvre est plus important.

- Dans l'application des taux réduits pour les produits alimentaires, certains aliments sont, dans certains États membres, soumis à des taux différents. Ces règles aboutissent parfois à des situations d'une complexité invraisemblable²⁰.
42. Très souvent, seul un fiscaliste expérimenté, comparant la législation et les caractéristiques précises des produits concernés, est en mesure de déterminer avec certitude le taux applicable.
43. De telles pratiques, sans être illégales ni mettre véritablement en péril le principe de neutralité fiscale, rendent l'application de la TVA complexe pour les entreprises et difficile à contrôler par les administrations fiscales.

4.4. Les recommandations de la Commission

44. La Commission n'entend pas remettre en question le caractère facultatif des taux réduits de TVA, et prend acte du fait qu'il n'existe pas d'obligation pour un État membre de soumettre au même taux de TVA l'ensemble d'une catégorie de l'annexe H, pour autant que cette modulation ne donne pas lieu à des distorsions de concurrence. Par conséquent, le taux réduit étant l'exception, la limitation de son application à certains aspects concrets et spécifiques est cohérente avec le principe selon lequel les exemptions ou dérogations doivent être interprétées restrictivement²¹.

Cependant, dans un souci de promouvoir une application simple de la législation, la Commission recommande aux États membres d'éviter, dans la définition du champ d'application des taux réduits, des distinctions qui, par leur complexité, créent des risques d'erreurs lorsque les entreprises doivent déterminer le taux applicable aux produits qu'elles fabriquent ou commercialisent. Une telle complexité est en effet préjudiciable à tous et le principe de l'unicité de taux devrait être respecté, avec comme seules exceptions les cas où une différenciation claire est possible entre les biens et/ou services soumis au taux réduit (ou à 2 taux réduits différents) et ceux soumis au taux normal. Bien entendu, cette différenciation ne peut donner lieu à des distorsions de concurrence entre les biens et/ou services en cause.

45. En tout état de cause, la Commission ne manquera pas d'exercer sa fonction de contrôle des mesures mises en place dans les États membres en matière de taux, comme le démontrent les affaires citées ci-dessus.

5. LA REVISION ET LA RATIONALISATION DES TAUX : LA VOIE PROPOSEE

46. Par la présente proposition, la Commission poursuit la voie qui a déjà été tracée dans sa communication de 2000 définissant une stratégie visant à améliorer le

²⁰ Ainsi par exemple en France, le taux réduit applicable aux produits alimentaires ne s'applique au chocolat que sous certaines conditions extrêmement complexes. Les produits contenant du chocolat seront donc, selon leur forme, présentation ou composition précise, soumis au taux normal ou au taux réduit. Au Portugal également, des distinctions subtiles sont introduites: alors que le poisson frais est soumis au taux réduit de 5%, ce même poisson cuit en vue d'être surgelé sera soumis au taux normal de 19% ; lorsqu'il entre dans la composition d'un plat cuisiné prêt à être emporté ou consommé sur place, il est soumis au taux de 12%.

²¹ Voir à ce sujet l'arrêt du 18 janvier 2001, Commission/Espagne, C83/99 Rec. 2001 page I-00445 et l'arrêt du 8 mai 2003, Commission/France, C-384/01, non encore publié.

fonctionnement du système de TVA dans le cadre du Marché Intérieur. Celle-ci a été confirmée dans sa communication « Politique fiscale de l'Union européenne : priorités des prochaines années »²².

47. Dans ce contexte, elle doit poursuivre l'objectif qui lui est fixé par le traité, à savoir l'harmonisation de la TVA dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Une première étape a été accomplie en 1992, par la directive 92/77/CEE sur le rapprochement des taux. La présente proposition se doit de poursuivre dans cette voie, afin de préserver le rapprochement déjà réalisé et d'améliorer la structure actuelle des taux de TVA.

5.1. Les objectifs et les contraintes

48. Comme la Commission l'a déjà indiqué en introduction, une **modification du niveau des taux de TVA n'est pas prévue** pendant la période de mise en œuvre de la nouvelle stratégie TVA.
49. Par contre, il s'impose de procéder à la **révision et la rationalisation de la structure des taux** de TVA. Celles-ci exigent de trouver un difficile équilibre entre des objectifs et des contraintes souvent contradictoires.
50. Il s'impose en effet de chercher à réaliser les **objectifs** suivants :
- Mettre en œuvre la nouvelle stratégie TVA, visant à **améliorer le fonctionnement du système commun de TVA dans le cadre du Marché Intérieur** : celle-ci a pour objectifs principaux la simplification et la modernisation des règles existantes, ainsi qu'une application plus uniforme des dispositions actuelles ;
 - Préserver l'**acquis communautaire** en matière de taux et éviter que les disparités actuelles s'aggravent plutôt qu'elles ne se réduisent ;
 - **Réduire les incohérences** du régime actuel, notamment dans les multiples dérogations spécifiques actuellement accordées à certains États membres.
51. Dans le respect du **principe de subsidiarité**, la Commission ne souhaite **pas affecter la compétence fiscale des États membres au-delà de ce qui est nécessaire** au bon fonctionnement du Marché Intérieur, tout particulièrement au regard de la fixation des taux de TVA qu'ils souhaitent appliquer.
52. Cependant, il entre bien dans le rôle de la Commission de proposer au Conseil les règles nécessaires pour assurer un meilleur fonctionnement du Marché intérieur. La Commission a donc choisi de se concentrer sur les incohérences du régime actuel en matière de taux afin de faire un pas important dans cette voie. Il importe, en effet, d'assurer un traitement plus équitable de tous les États membres, y compris les nouveaux pays adhérents, et de mettre fin aux distorsions créées par le fait que certains peuvent appliquer des taux réduits à certains secteurs, alors que cela est interdit aux autres.

²² COM (2001) 260 final du 23.05.2001. Pour la TVA, voir le point 3.1.1. de cette communication

53. Pour ce faire, il convient de garder à l'esprit que, pour certains biens et services pour lesquels la taxation est assurée au lieu de consommation, des taux différents entre les Etats membres peuvent être compatibles avec le marché intérieur. Tel est, par exemple, le cas des travaux portant sur des logements, ou de la livraison de gaz ou d'électricité. Par contre, beaucoup de biens peuvent faire l'objet de ventes à distance et l'application de taux très différents entre les Etats membres peut induire des distorsions de concurrence non négligeables, et ce d'autant plus qu'ils sont très facilement transportables. Tel pourrait être le cas, par exemple, pour les C.D., vidéos ou des produits de toute nature pouvant faire facilement l'objet d'échanges transfrontaliers.

Ceci vaut également pour les situations où la règle est le taux normal, sans aucune possibilité d'appliquer un taux réduit, et où des dérogations permettent à une minorité d'Etats membres de déroger à cette règle pour appliquer des taux fortement inférieurs à ceux appliqués dans le reste de la Communauté. Tel peut être le cas pour des biens facilement transportables, comme les vêtements pour enfants.

54. Il importe également de s'assurer que d'autres éléments du marché intérieur ne soient pas perturbés par les taux réduits de TVA. En effet, la comparaison des prix pratiqués dans la Communauté démontre que les prix de vente au consommateur ne sont pas nécessairement moins élevés dans les Etats membres pratiquant des taux réduits. Cela s'explique notamment par les politiques de marges bénéficiaires des entreprises, fluctuant selon les taux de TVA en vigueur dans chaque Etat membre. Ceci peut indiquer que les taux réduits pourraient influencer la rentabilité des entreprises. En effet, les entreprises vendant dans des Etats membres pratiquant des taux réduits de TVA (voire taux zéro) bénéficient, éventuellement, d'un avantage concurrentiel par rapport à celles des autres Etats membres, puisqu'elles peuvent se permettre une marge bénéficiaire plus importante.

55. Il importe donc de circonscrire très soigneusement le champ d'application des taux réduits de TVA pour que ces éléments ne perturbent pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

56. Or, il faut bien constater que les taux de TVA applicables dans la Communauté restent actuellement très disparates et se caractérisent par une grande complexité. En annexe 1, se trouve, à titre d'exemple, une liste des taux actuellement appliqués à certaines catégories de biens et services pour lesquels la présente proposition propose une rationalisation²³.

Cette extrême complexité est en grande partie due au souci prioritaire des Etats membres, lors de l'adoption de la directive 92/77/CEE, de modifier le moins possible leur propre structure de taux de TVA. Cela a abouti à l'adoption d'une annexe H qui reflète ces différentes réalités nationales, et est assortie de nombreuses dérogations spécifiques en vue de prendre en compte des situations particulières dans certains Etats membres.

57. Les règles de base sont pourtant simples : un taux normal de minimum 15% applicable en principe aux livraisons de biens et prestations de services soumises à la

²³ Pour plus de détails, voir également le rapport de la Commission du 22.10.2001 (COM(2001) 599 final) ainsi que le document « taux de TVA appliqués dans les Etats membres de la communauté européenne ». http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/vatindex_en.htm

TVA, et la faculté pour les États membres d'appliquer un ou deux taux réduits de minimum 5% mais uniquement pour les biens et les services repris dans l'annexe H.

58. Toutefois, sur ces règles simples viennent se greffer de nombreuses dérogations qui ont été accordées à certains États membres – parfois une majorité d'entre eux – dans le cadre de la négociation de la directive 92/77/CEE ou dans les actes d'adhésion, alors qu'elles sont refusées aux autres. La plupart de ces dérogations visent à permettre le maintien de situations pré-existantes: elles sont réservées aux États membres qui dérogeaient, à une date précise, aux règles communautaires applicables en matière de taux et les autorisent à conserver, à titre transitoire, ces mesures dérogatoires. Elles ont eu principalement pour objectif de permettre une transition progressive vers l'application de ces règles. Elles permettent soit d'appliquer d'autres taux inférieurs à ceux qui devraient normalement être appliqués (taux zéro, taux super réduit, taux parking...), soit de déroger au champ d'application de l'annexe H (par exemple: taux réduit applicable aux restaurants); parfois, il s'agit d'une combinaison des deux types de dérogations (par exemple: taux super réduit de 3% applicable aux restaurants au Luxembourg).
59. Le maintien de ces mesures dérogatoires avait été autorisé uniquement pour la durée de la période transitoire, jusqu'au passage au régime définitif de taxation des échanges entre États membres prévu initialement pour 1^{er} janvier 1996. Elles devaient donc être d'une durée très restreinte dans le temps.
60. Compte tenu de l'absence des progrès significatifs accomplis au sein du Conseil en vue d'adopter les propositions présentées par la Commission afin de réaliser le programme de 1996, la Commission a présenté, en 2000, sa nouvelle stratégie en matière de TVA visant à déboucher à court terme sur des améliorations concrètes et indispensables du système actuel. Dans ce contexte dans lequel le régime actuel est amené à durer encore un certain temps, il s'impose dès à présent de réexaminer l'opportunité de maintenir encore ces dérogations.
61. Enfin, dans le cadre du réexamen approfondi du champ d'application actuel des taux réduits et des dérogations actuellement en vigueur, il convient de ne pas perdre de vue la **stratégie de Lisbonne**, telle qu'elle a été élargie à Göteborg. Celle-ci a défini pour l'Union, lors des Conseils européens des 23 et 24 mars 2000 et des 15 et 16 juin 2001, un nouvel objectif stratégique dans le but de promouvoir le développement durable et de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance.
62. Dans ce contexte, la nécessité de réduire la pression fiscale qui pèse sur le travail, notamment le travail peu qualifié et faiblement rémunéré, a été mise en avant. Cependant, les réformes de la fiscalité, en vue de rendre les régimes fiscaux plus favorables à l'emploi, doivent se faire tout en préservant des finances publiques saines. Cet objectif peut être réalisé grâce à un contrôle strict, voire une réduction, s'il y a lieu, des dépenses publiques. Il semble toutefois très périlleux de réduire le coût du travail (par la réduction de la fiscalité directe et des charges sociales) et d'élargir le champ d'application des taux réduits de TVA, tout en préservant l'équilibre budgétaire.
63. En effet, il importe de garantir l'équilibre budgétaire dans les États membres et d'éviter tant la création de déficits budgétaires structurels, que des réductions drastiques des dépenses publiques dues à l'absence de moyens budgétaires pour les

financer. Or, lorsque l'on procède à une réduction des taux de TVA, rien ne garantit que le consommateur final profitera d'une réduction des prix correspondante. Par contre, lorsqu'un Etat membre décide d'appliquer de nouveaux taux réduits de TVA, il doit compenser la perte budgétaire qui en découle par le prélèvement d'autres impôts (comme les impôts sur les revenus), qui seront en fin de compte supportés par le contribuable.

64. Dans ce contexte, la plus extrême prudence s'impose, étant donné que, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, la réduction du coût du travail a été retenue comme une priorité, et pas la réduction de la fiscalité indirecte.

5.2. Les grandes lignes de la proposition

65. Compte tenu de tous ces éléments, la Commission a choisi une approche qui dégage une voie équilibrée pour l'ensemble de l'Union. La justification de cette approche peut se résumer comme suit :

- La Commission reste convaincue que la **réduction des taux de TVA n'est pas la meilleure méthode pour promouvoir** auprès des consommateurs certains biens ou services. En effet, la TVA, à la différence des accises par exemple, n'a pas pour objet de modifier le comportement des consommateurs. Bien que son objectif premier soit de générer des recettes fiscales, elle constitue un instrument, parmi d'autres, dans les politiques menées par les Etats membres. Cependant, l'on constate que la répercussion d'une réduction de taux de TVA dans les prix à la consommation n'est jamais totale : elle est même très souvent faible et de plus temporaire. Dès lors un mécanisme économique, fondé sur les prémisses que la réduction de la TVA impliquera une diminution des prix et par conséquent une augmentation de la demande, ne fonctionne très souvent pas correctement. Par ailleurs, une simple comparaison des prix pratiqués dans la Communauté démontre que des taux de TVA réduits n'impliquent pas pour autant des prix inférieurs. A titre d'exemple, l'annexe 2 présente un tableau comparant le niveau de prix de quelques produits dans les Etats membres et les taux de TVA applicables.
- La TVA **est une taxe sur la consommation** dont l'objectif principal est de générer des recettes fiscales : chaque Etat membre affecte ces recettes selon les priorités qu'il détermine. Elle **ne devrait pas jouer le rôle d'une subvention** à certains secteurs donnés. Or, pour l'instant, dans beaucoup de demandes de taux réduits, il apparaît que l'un des objectifs principaux de la réduction de taux demandée serait de favoriser un secteur donné, compte tenu de son caractère social, culturel etc. ou des difficultés particulières qu'il rencontre.
- Une extension du champ d'application des taux réduits à de nouveaux secteurs **conduirait à une désharmonisation** des taux de TVA. En effet, le taux réduit étant facultatif, les Etats membres se voient offrir un plus large éventail de taux. Or il convient de préserver le degré d'harmonisation déjà assurée par l'application du taux normal en vigueur dans tous les Etats membres ou la plupart d'entre eux.

66. Dans la mise en œuvre de la stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du Marché Intérieur, la Commission a conclu que la

proposition qu'elle devait maintenant présenter devait impérativement consister en **une simplification et une rationalisation des taux.**

67. Pour y procéder, la Commission n'a pas retenu l'approche qu'elle avait évoquée dans son rapport de 2001, à savoir l'introduction d'une structure à deux taux réduits (avec éventuellement une fourchette de taux spécifique correspondant à chaque catégorie) applicables à des listes distinctes de biens et services.

En effet, cette hypothèse avait été envisagée en lien avec l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre: si cette expérience avait démontré que les taux réduits de TVA sont un instrument performant en vue de promouvoir l'emploi, la révision du champ d'application des taux réduits aurait pris en compte cette donnée pour examiner s'ils pouvaient, le cas échéant, être utilisés dans la poursuite d'autres objectifs tels que ceux énoncés ci dessus et, le cas échéant, être rendus obligatoires.

Or, le rapport d'évaluation de cette expérience n'a pas démontré un lien direct entre une réduction du taux de TVA et une augmentation de l'emploi ou une réduction de l'économie souterraine. Il est donc à craindre qu'une réduction de taux de TVA n'aura pas d'effets plus tangibles dans d'autres secteurs.

Par conséquent, il y a lieu de conserver le caractère facultatif des taux réduits car cet élément est intimement lié aux choix budgétaires des États membres et à l'organisation de leurs finances publiques. Ils conserveront dès lors la possibilité de n'appliquer un taux réduit qu'à certaines catégories de l'annexe H ou, à l'intérieur même d'une catégorie, à certaines des opérations visées.

68. Pour procéder à la simplification et à la rationalisation des taux, la Commission a retenu les lignes directrices suivantes.

5.2.1. La rationalisation de l'annexe H

69. La rationalisation proposée est axée sur les piliers suivants :

- La **faculté d'appliquer les taux réduits n'est pas étendue à de nouvelles catégories**, pour lesquelles le taux normal est déjà en application dans tous les États membres et assure déjà un certain degré d'harmonisation (fourchette effective de taux située entre 15 et 25%). Cette approche vise à éviter de faire un pas en arrière en élargissant le champ d'application des taux réduits optionnels, ce qui réduirait à néant le rapprochement des taux déjà assuré actuellement par l'application du taux normal.
- La **faculté pour tous les Etats membres d'appliquer des taux réduits est seulement étendue** aux catégories de biens et services pour lesquelles des **mesures dérogatoires spécifiques** ou d'autres dispositions autorisent déjà un certain nombre d'États membres à appliquer des taux réduits ou des exonérations, sans que l'on ait constaté que cela portait préjudice au bon fonctionnement du Marché Intérieur. Cette première mesure concerne les services de restauration, le logement, la fourniture de gaz et d'électricité et les services de soins à domicile. Cette approche permettrait une application du taux réduit dans plus d'États membres et constituerait potentiellement un pas en avant vers une application plus uniforme des taux réduits. Par contre,

aucune extension n'est proposée pour des catégories de biens ou services pour lesquels seule une minorité d'Etats membres bénéficie d'une dérogation spécifique.

5.2.2. *L'annexe H devient la seule référence pour toute dérogation au taux normal*

70. La Commission propose de faire de **l'annexe H la seule et unique liste** pour déterminer les catégories de biens et services auxquelles des taux autres que le taux normal peuvent être appliqués. L'adoption de ces modifications mettra fin à la confusion qui règne actuellement en ce qui concerne le champ d'application effectif des taux réduits de TVA dans l'Union européenne. Pour ce faire, il est proposé de procéder aux modifications suivantes.

71. **Abolir le « taux parking ».** Le « taux parking », s'applique à des biens et services non repris à l'annexe H pour lesquels certains Etats membres appliquaient au 1^{er} janvier 1991 des taux réduits, super réduit ou zéro²⁴. Ces Etats membres ont été autorisés à leur appliquer des taux réduits. Il s'agit donc de mesures de transition progressive vers le taux normal. Celles-ci sont de deux types :

- Les Etats membres qui, au 1^{er} janvier 1991, conformément à la législation communautaire en vigueur, appliquaient un taux zéro ou super réduit, peuvent continuer à les appliquer ; néanmoins, s'ils décident d'y renoncer pour des biens et services non visés à l'annexe H, ils peuvent appliquer un taux réduit de minimum 5% (article 28 paragraphe 2, a) et b).
- Les Etats membres qui, au 1^{er} janvier 1991, appliquaient un taux réduit pour des biens et services non visés à l'annexe H et doivent y renoncer, peuvent continuer à appliquer un taux réduit à condition qu'il soit de minimum 12% (article 28 paragraphe 2, e).

Après plus de 10 ans, il est proposé de procéder à la suppression de ces mesures de transition.

72. **Limiter les taux zéro et super réduits²⁵** aux seuls biens et services listés à l'annexe H.

Le maintien des taux zéro et super- réduits, en tant que mesure de gel d'une situation antérieure, a été confirmé par la directive 92/77/CEE. En fait, cette mesure perdure depuis l'adoption de la sixième directive TVA en 1977. Ces taux s'appliquent, non seulement à des biens et services repris à l'annexe H, mais également à des produits les plus divers, tels que les vêtements et chaussures pour enfants, les caravanes et bateaux résidentiels, les bottes et casques pour moto et vélo etc., pour lesquels le taux normal est d'application dans tous les États membres autres que ceux bénéficiant d'une dérogation.

En outre, certains États membres (ceux qui ont été obligés d'augmenter leur taux normal de 3% en 1993, à savoir le Luxembourg et l'Espagne) sont par ailleurs autorisés à appliquer des taux réduits inférieurs à 5% aux produits visés à l'annexe H, ainsi qu'aux restaurants, au logement et aux vêtements et chaussures pour enfants.

²⁴ Dérogation négociée lors de l'adoption de la directive 92/77/CEE ou dans le cadre des actes d'adhésion.
²⁵ Le taux super réduit est tout taux inférieur à 5% et supérieur à 0%.

La Commission considère que l'abolition complète des taux zéro et super réduits ne doit pas être proposée dans le cadre de la présente proposition car elle irait au-delà des objectifs définis par la nouvelle stratégie TVA adoptée en 2000. Elle est par contre convaincue que, en vue de rationaliser et de simplifier la structure actuelle des taux dans la Communauté, il s'impose de **limiter le champ d'application des taux zéro et super réduits aux seuls biens et services énumérés à l'annexe H.**

Par conséquent, les **taux zéro ou super réduits** appliqués actuellement par les Etats membres pourront être **maintenus pour les biens et services** pour lesquels tous les Etats membres peuvent appliquer des **taux réduits**. Les Etats membres concernés pourront donc continuer à appliquer des taux inférieurs à 5% pour l'alimentation, les médicaments, le logement etc.

Par contre, ils devront renoncer aux taux zéro et super réduits pour les autres biens et services, de nature diverse, qui ne sont pas repris dans cette même annexe.

Cette approche est parfaitement en ligne, et est d'ailleurs la seule véritablement compatible, avec la politique qui a été menée par la Commission et décidée par le Conseil dans le cadre de la négociation des traités d'adhésion en vue de l'élargissement aux nouveaux pays adhérents. Toutes les dérogations qui leur ont été accordées en matière de taux de TVA ont strictement été limitées dans le temps : la dernière expire au 1er janvier 2010. En outre, elles ont presque exclusivement porté, sur des biens et services figurant à l'annexe H, telle qu'elle résultera de la présente proposition. Il importe donc, dans un souci de cohérence, de procéder dès maintenant à cette première étape dans la rationalisation des dérogations transitoires pour l'instant en vigueur dans les Etats membres actuels. En effet, les efforts qui ont été imposés aux pays candidats ne peuvent être vains. Par ailleurs, il est évident que, dès lors que les dérogations qui leur ont été accordées portent sur des biens et services qui seront repris dans la nouvelle annexe H, ils pourront, comme les Etats membres actuels, exercer leur faculté d'appliquer des taux réduits à ces secteurs, même après la date d'expiration de la dérogation qui leur a été accordée.

5.2.3. Rationalisation des dérogations permettant à certains Etats membres d'appliquer des taux inférieurs dans certains territoires

73. Certains Etats membres ont été autorisés à appliquer, dans certains territoires, des taux inférieurs à ceux qu'ils appliquent normalement, afin de tenir compte de leur situation géographique particulière (insularité, éloignement). Ces dispositions n'ont de sens que si elles sont strictement limitées au marché local. La Commission propose de les rationaliser, afin de définir une base juridique claire pour chacune de ces dérogations et d'en restreindre le champ d'application aux biens et services consommés dans ces territoires.

6. COMMENTAIRE SUR LES ARTICLES

6.1. Article premier, point 1

74. L'article premier, point 1 propose d'apporter quatre modifications à l'article 12 :

- La suppression du paragraphe 3, point b : le taux réduit pour le gaz naturel et l'électricité est actuellement prévu par l'article 12 paragraphe 3, point b) moyennant une autorisation préalable de la Commission. La présente

modification n'implique aucun véritable changement de fond par rapport à la situation actuelle. En effet, il est seulement proposé de l'intégrer dans une nouvelle rubrique de l'annexe H. Il s'agit d'une mesure de simplification et de rationalisation mettant fin à la procédure d'autorisation préalable, puisque aucune plainte ni élément probant n'ont permis de constater que les taux réduits appliqués dans 7 États membres avaient créé des distorsions de concurrence. En outre, la proposition de directive sur le lieu de livraison du gaz et de l'électricité²⁶ assurera la taxation au lieu de consommation effective par l'acquéreur, ce qui évitera toute distorsion de concurrence entre États membres selon qu'ils appliquent ou non un taux réduit. De plus, la modification du paragraphe 4 proposée prévoit de manière générale que, lorsque les États membres n'appliquent un taux réduit qu'à certaines livraisons de biens ou prestations de services, ou certains aspects spécifiques de celles-ci, ils doivent respecter la condition que cette distinction ne provoque pas de distorsions de concurrence. Le contrôle ainsi mis en place de manière générale garantira dès lors un même degré de sécurité que dans la situation actuelle. Enfin, la présente mesure fait partie de l'ensemble des mesures proposées afin de faire de l'annexe H la liste de référence unique pour l'application de taux autres que le taux normal. Voir également les commentaires concernant la nouvelle annexe H.

- Deux modifications sont proposées au paragraphe 4 :
 - D'une part, il est proposé de remplacer le **délai** de deux ans par un délai de **cinq ans** pour le réexamen du champ d'application des taux réduits. En effet, un réexamen tous les deux ans, sur la base d'un rapport de la Commission, s'est révélé inutile : l'expérience démontre que le délai de 2 ans est trop court pour que des éléments véritablement nouveaux apparaissent.
 - D'autre part, un nouvel alinéa 2 est proposé. Dans la droite ligne de la jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes, il importe de clarifier la possibilité, pour les États membres, d'appliquer un taux réduit à l'ensemble ou à une partie seulement d'une catégorie de l'annexe H. Cette possibilité implique, comme l'a indiqué la Cour dans son arrêt du 8 mai 2003 précité, la possibilité de limiter l'application d'un taux réduit à des aspects concrets et spécifiques d'une livraison de biens ou d'une prestation de services, car elle est cohérente avec le principe selon lequel les exemptions ou dérogations doivent être interprétées restrictivement. Par conséquent, il est par exemple possible, pour un État membre, de limiter l'application d'un taux réduit à des aspects concrets et spécifiques, tels que l'abonnement donnant droit à une quantité minimale d'électricité pour les abonnés, ou d'exclure la fourniture de boissons alcoolisées du taux réduit qu'il appliquerait aux services de restauration. Il importe cependant d'assurer que l'application de taux différents ne provoque pas de distorsions de concurrence : dans ce but, il est proposé que les États membres soient tenus, à la demande de la Commission, de lui communiquer les informations nécessaires permettant de vérifier que cette condition est bien respectée.

²⁶

COM(2002) 688 final du 5 décembre 2002.

- La suppression du paragraphe 6 introduit par l’acte d’adhésion du Portugal²⁷ et son intégration dans le nouvel article 28 paragraphe 2, point c) : sur cette base, « *la République portugaise est autorisée à appliquer aux transactions effectuées dans les régions autonomes des Açores et de Madère et aux importations effectuées directement dans ces régions des taux réduits de taxe par rapport à ceux du continent.* » Il est proposé de rationaliser l’ensemble des dérogations spécifiques accordées à certains États membres pour des raisons géographiques, en prévoyant des règles communes pour tous. Pour plus de détails, voir les commentaires concernant le nouvel article 28 paragraphe 2, point c).

6.2. Article premier, point 2

75. L’article premier, point 2 apporte deux modifications à l’article 28 : il remplace l’actuel paragraphe 2 et supprime le paragraphe 6.

6.2.1. Remplacement de l’article 28 paragraphe 2

76. Le paragraphe 2 de l’article 28 est restructuré afin d’y introduire les modifications suivantes.

77. Article 28, paragraphe 2, point a) (*taux zéro et super réduit*)

Afin de procéder à la rationalisation des dérogations spécifiques,, il y a lieu de restreindre définitivement le champ d’application des taux zéro et super réduit aux seules catégories de biens et de services énumérés à l’annexe H. Par conséquent, un nouvel alinéa en ce sens a été ajouté au texte ancien.

D’autre part, la dérogation spécifique accordée à l’Irlande en vue d’être autorisée à appliquer un taux réduit de TVA à la fourniture de produits énergétiques destinés au chauffage et à l’éclairage a été supprimée. Ceci implique certains aménagements très limités par rapport à la situation actuelle. En effet, la livraison d’électricité, de gaz par le réseau de distribution de gaz naturel et de chaleur distribuée en réseau est ajoutée à la liste de l’annexe H. Par contre, la fourniture de tout autre produit énergétique devra relever de l’application obligatoire du taux normal de TVA. Pour plus de détails sur l’ajout de cette nouvelle catégorie, voir les commentaires concernant l’annexe H.

78. **Article 28, paragraphe 2, point b)** (*taux super réduit conjoncturel*)

Le nouveau point b) reprend l’ancien point c) de l’article 28 paragraphe 2, tout en le modifiant légèrement. Cette mesure conjoncturelle, d’une nature très proche de la mesure de standstill permettant le maintien des taux zéro et super réduit, peut être maintenue dans la mesure où son champ d’application est limité aux catégories visées à l’annexe H. Par contre, la possibilité d’appliquer un tel taux à la restauration, aux vêtements et chaussures pour enfants et au logement est supprimée. Il convient de noter cependant à ce sujet que les restaurants et le logement seront dorénavant repris dans l’annexe H. Par conséquent, seuls les vêtements et chaussures pour

²⁷ Acte d’adhésion : insertion de l’article 12 paragraphe 6 permettant des taux inférieurs pour les Açores et Madère.

enfants ne pourront plus, de facto, être soumis au taux super réduit suite à la modification introduite.

79. **Article 28, paragraphe 2, points c) et d)** (dérogations pour certains territoires éloignés)

Certains États membres appliquent actuellement dans certains territoires des taux inférieurs à ceux normalement applicables. Sont ici visées les dérogations déjà accordées à l'Autriche²⁸, au Portugal²⁹ et la Grèce³⁰. Est ajoutée la France, qui applique actuellement en Corse des taux inférieurs à ceux applicables sur le continent. Pour la France, la Grèce et le Portugal, ces dérogations ont été justifiées par l'éloignement géographique et l'insularité de ces régions. Pour l'Autriche, seules deux communes sont concernées : Jungholz et Mittelberg pour lesquelles une dérogation spécifique est justifiée par leur situation géographique particulière (éloignement dans les montagnes et proximité de l'Allemagne).

Il est proposé de rassembler toutes ces dérogations à l'article 28 paragraphe 2, points c) et d) nouveaux, de les uniformiser et de les limiter exclusivement aux biens et services donnant lieu à consommation dans ces territoires. Par conséquent, l'actuel point f) est supprimé.

Deux mesures différentes sont prévues :

Article 28, paragraphe 2 point c) : Pour les régions insulaires, il est proposé d'autoriser les États membres cités à appliquer des taux (normal et/ou réduits) jusqu'à 30% inférieurs aux taux correspondants sur le continent. Cette limitation à 30% se trouve déjà dans le texte de l'actuel article 28 paragraphe 2 f) pour la Grèce.

Article 28, paragraphe 2 point d) : Pour les communes de Jungholz et Mittelberg, il est proposé de maintenir l'autorisation d'appliquer un deuxième taux normal qui est inférieur au taux correspondant dans le reste de l'Autriche, pour autant qu'il ne soit pas inférieur à 15%.

Dans les deux cas, les taux inférieurs ainsi applicables seront impérativement limités aux biens et services donnant lieu à une consommation dans ces territoires. En effet, l'expérience récente démontre que des abus sont possibles avec les dérogations actuelles : ainsi, on a constaté que des entreprises actives dans le domaine du commerce électronique ou des télécommunications se déplacent aux Açores ou à Madère afin de pouvoir appliquer, aux services qu'elles fournissent à des consommateurs finaux dans toute la Communauté, les taux inférieurs en application sur ces îles. Il convient de mettre fin au plus vite à ces pratiques qui dénaturent ces dérogations, qui ont été accordées uniquement en vue de permettre aux États membres concernés de prendre en compte l'éloignement et la situation géographique particulière de ces régions.

80. **Article 28 paragraphe 2 point e) nouveau.**

²⁸ Acte d'adhésion ad article 12 paragraphe 3, point a) : pour Jungholz et Mittelberg (kleines Walsertal) : possibilité d'appliquer un deuxième taux normal.

²⁹ Acte d'adhésion : insertion de l'article 12 paragraphe 6 permettant des taux inférieurs pour les Açores et Madère.

³⁰ Article 28, paragraphe 2, point f) pour certaines îles grecques, négocié dans la directive 92/77/CEE.

Ce point, concernant le taux applicable au travail à façon, reprend, sans le modifier, l'ancien point h) de l'article 28 paragraphe 2.

81. Suppression des dispositions suivantes:

- Les anciens points b) et e) de l'article 28 paragraphe 2. Ces 2 mesures permettaient aux Etats membres de continuer à appliquer des taux réduits, à des biens et services non repris à l'annexe H. Par leur suppression, l'annexe H devient la seule et unique liste de référence pour définir le champ d'application des taux réduits et des autres dérogations à l'application du taux normal.
- Le point g), imposant le réexamen, avant le 31 décembre 1994, des dérogations prévues à l'article 28 paragraphe 2 a) à f), sur la base d'un rapport de la Commission est devenu obsolète.
- Les anciens points i), j) et k) de l'article 28 paragraphe 2 : ces dérogations spécifiques concernent des catégories de biens et services qui sont ajoutées à l'annexe H et sont donc obsolètes.

6.2.2. *Suppression de l'article 28 paragraphe 6*

82. Cette disposition était, dès le départ, considérée comme temporaire : en effet, le caractère expérimental des taux réduits introduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre impliquait que, suite à l'évaluation des résultats de l'expérience, une décision définitive soit prise : soit leur introduction dans l'annexe H, soit la suppression de ces taux réduits. Le rapport d'évaluation de la Commission du 2 juin 2003 (COM (2003) 309), fondé en partie sur les rapports établis par les États membres ayant participé à l'expérience, conclut que, dans le cadre de l'expérience sur les services à forte intensité de main d'œuvre et en tenant compte des limites des méthodes d'analyse utilisées, il n'est pas possible d'identifier de façon évidente un effet favorable en faveur de l'emploi, ni une réduction de l'économie souterraine suite à la réduction de taux de TVA intervenue. La Commission propose dès lors de ne pas retenir ce critère en vue de la révision de l'annexe H et de se concentrer sur l'amélioration du fonctionnement du Marché Intérieur.

Il convient ici de rappeler que la Commission a par le passé déjà exprimé des réticences par rapport à l'utilisation des taux réduits de TVA en vue de promouvoir l'emploi. Dans sa Communication au Conseil « Création d'emplois: Possibilité d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre à titre expérimental et sur base optionnelle³¹ » elle avait déjà indiqué qu'une telle initiative n'est pas sans danger pour la neutralité de la taxe et pour le bon fonctionnement du Marché unique ; de plus les effets positifs d'un allègement de la TVA sur la création d'emplois (en particulier la répercussion effective de la baisse de taux sur les prix à la consommation) sont loin d'être acquis. Cette analyse fût répétée dans sa proposition en vue d'autoriser une expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'oeuvre. Ces réticences étaient d'ailleurs partagées par un certain nombre d'Etats membres. Néanmoins, face au problème du chômage, le Conseil et la Commission ont considéré qu'il convenait de permettre aux Etats membres qui le

³¹ Communication du 12.11.1997, SEC(97) 2089 final.

souhaitent d'expérimenter le fonctionnement et les effets d'un allégement de la TVA ciblé sur les services à haute intensité de main d'œuvre.

Malheureusement, il n'a pas été possible de constater des effets véritablement positifs de cette réduction de taux. Ceci est étroitement lié à la difficulté de trouver des données fiables établissant ces éléments. Cependant, les simulations effectuées au niveau macro-économique montrent que, pour un même coût budgétaire, une réduction des charges sur le travail permettrait de créer 52% d'emplois en plus. Dans ces conditions, la Commission est d'avis qu'il est préférable de ne pas poursuivre dans cette voie.

Néanmoins, il convient de noter que tous les services qui ont fait l'objet de l'expérience ne devront pas obligatoirement repasser au taux normal de TVA : certains des services actuellement couverts seront définitivement intégrés dans la nouvelle catégorie 10 de l'annexe H, à savoir la rénovation et la réparation de logements privés, ainsi que le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés. Ceci s'inscrit dans l'opération de rationalisation des dérogations spécifiques actuellement accordées à certains Etats membres .

Enfin, consciente de la nécessité de permettre aux Etats membres de prendre toutes les mesures possibles pour favoriser l'aide aux familles et aux personnes âgées, malades ou handicapées, la Commission propose d'intégrer dans l'annexe H les services de soins à domicile, tels qu'ils sont actuellement visés à l'annexe K.

6.3. Article premier, points 3 et 4

83. L'article premier, points 3 et 4 remplace l'actuelle annexe H et supprime l'annexe K. Le détail des modifications apportées à l'annexe H est exposé ci-dessous.
84. La suppression de l'annexe K est la conséquence de la suppression de l'article 28, paragraphe 6.

6.4. Nouvelle annexe H

85. Une nouvelle annexe H a été rédigée en vue de la rationaliser et de la simplifier. Elle devient la référence unique pour définir le champ d'application des taux réduits, ainsi que des taux super réduits et zéro. Les modifications introduites sont les suivantes :
- Rationalisation de sa structure ;
 - Rationalisation de certaines catégories en y apportant les corrections et précisions nécessaires ;
 - Ajout de trois catégories nouvelles ;
86. En outre, la phrase introductive a été aménagée afin d'attirer expressément l'attention des Etats membres sur la possibilité d'utiliser les codes de la classification COICOP, classification des biens et des services mise au point au niveau international aux fins des statistiques, dont l'utilisation en vue de la définition précise des catégories de l'annexe H est fortement recommandable en vue d'améliorer le bon fonctionnement du Marché Intérieur. En effet, la référence actuellement prévue à la nomenclature combinée ne concerne que les biens.

6.4.1. *Rationalisation de la structure de l'annexe H*

87. La **structure actuelle a été légèrement révisée** afin de rassembler les catégories de biens et services de nature proche. Ainsi, les anciennes catégories 12 et 13 (droit d'admission aux manifestations sportives et le droit d'utilisation d'installations sportives) ont été fusionnées et déplacées pour rejoindre les catégories de nature similaire (culture, loisirs et sport). Dans la même logique, les nouvelles rubriques ont été introduites, non pas à la fin, mais à l'intérieur même de la liste actuelle.

6.4.2. *Modification de catégories existantes*

88. Catégorie 4 : matériel pour handicapés. Le rapport de 2001 indiquait que de nombreuses demandes concernaient la catégorie 4 de l'annexe H, qui ne couvre que les équipements médicaux, le matériel auxiliaire et autres appareils destinés à soulager ou à traiter des handicaps. Notamment, certaines questions ont concerné la portée exacte de cette catégorie, afin de savoir si elle peut également concerner les maladies de longue durée. Il ne semble pas nécessaire d'apporter des précisions ici, le concept de handicap étant suffisamment large pour couvrir également les maladies graves ou de longue durée. Par contre, il est clair que le matériel ou les appareils spécialement conçus ou aménagés pour les personnes handicapées (par exemple, un clavier en braille, une voiture spécialement aménagée...) ne pouvaient bénéficier du taux réduit, alors que cela se situe dans la droite ligne de la catégorie déjà prévue. La Commission propose dès lors de les ajouter à la catégorie 4.

89. Catégorie 10 : le **logement**.

La présente **modification** est **fondamentale** et consiste dans une extension importante de la possibilité pour les Etats membres d'appliquer un taux réduit en matière de logement. Elle simplifie et rationalise la situation actuelle, caractérisée par son extrême complexité.

Dans le rapport de 2001, la Commission indiquait (n° 48) déjà que le traitement des services de la construction en matière de taux TVA est très représentatif de la complexité des dispositions sur les taux réduits. En principe, en vertu de l'article 12 paragraphe 3, point a), premier alinéa, de la sixième directive, le taux normal s'applique aux livraisons de biens et aux prestations de services liées aux bâtiments. Toutefois, en ce qui concerne la base légale de l'application de taux réduits, trois types de dispositions s'appliquent :

- Le troisième alinéa de cette disposition permet aux États membres qui le souhaitent d'appliquer un taux réduit aux opérations prévues à la catégorie 9 de l'annexe H, à savoir : la **livraison, la construction, la rénovation et la transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale**. Cette délimitation s'est révélée particulièrement difficile à mettre en œuvre et a donné lieu à des pratiques très différentes entre Etats membres, étant donné que le concept même de politique sociale en matière de logement n'est pas défini au niveau communautaire et qu'il leur appartient donc de le mettre en œuvre. Par ailleurs, la distinction entre rénovation ou transformation d'une part, et réparation (non prévue actuellement) d'autre part, est loin d'être aisée.

- L'article 28 paragraphe 2 de la sixième directive, prévoit dans le cadre du régime transitoire et moyennant le respect de certaines conditions, la possibilité pour certains États membres d'appliquer, au logement en général non autrement défini, soit un taux réduit inférieur au minimum fixé par l'article 12 paragraphe 3, point a), troisième alinéa, soit l'un des deux taux réduits prévus au même article, soit encore un taux réduit mais qui ne soit pas inférieur à 12 %.
- L'article 28 paragraphe 6 de la sixième directive (introduit par la directive sur les services à forte intensité de main d'œuvre) prévoit l'application d'un taux réduit pour une période de trois ans mais qui n'est pas limitée par contre en ce qui concerne le logement social. Cette directive vise "la rénovation et réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni".

Actuellement, il apparaît que le logement est soumis au taux réduit dans 10 États membres et que la limitation au logement social est appliquée de façon très diverse, voire non appliquée par le jeu de l'une ou l'autre dérogation spécifique. Le problème de ces dérogations spécifiques est qu'elles sont réservées aux États membres qui les ont négociées mais interdites aux autres. De plus, en l'absence d'une définition communautaire de la politique sociale en matière de logement, cette limitation est dépourvue de sens et complètement inefficace.

En vue de rationaliser cette situation complexe et chaotique et afin d'améliorer le bon fonctionnement du Marché Intérieur, il est proposé de :

- Supprimer les mots : « fournis dans le cadre de la politique sociale ».
- Ajouter la réparation, l'entretien et le nettoyage de logements.
- Ajouter la location de logement, dans la mesure où cette prestation de services n'est pas exonérée en vertu de l'article 13. En effet, les États membres ont la faculté d'accorder à leurs assujettis le droit d'opter pour la taxation de la location de biens immeubles : dans la mesure où la taxation concerne un logement, il semble opportun d'accorder à l'État membre concerné le droit d'appliquer un taux réduit. A ce sujet, l'Autriche a négocié et obtenu l'autorisation d'appliquer un taux réduit à la location de biens immobiliers résidentiels : dans le but de rationaliser les dérogations transitoires, cette possibilité doit être étendue à l'ensemble des États membres.

Par ces modifications, le champ d'application des taux réduits est considérablement rationalisé et intègre les catégories 2 et 3 de l'annexe K (la rénovation et réparation de logement privés et le lavage de vitre et nettoyage de logement privés). Dans le respect du principe de subsidiarité, il appartiendra toujours aux États membres de délimiter le champ d'application des taux réduits : il leur sera donc toujours possible de n'appliquer le taux réduit qu'à certaines des opérations visées par l'annexe H.

Ces modifications ne sont pas de nature à créer des distorsions de concurrence préjudiciables au bon fonctionnement du Marché Intérieur : en effet, le lieu d'imposition des prestations de services se rattachant à un bien immeuble est toujours situé à l'endroit où se trouve l'immeuble. Tous les opérateurs effectuant des

services relatifs à un immeuble sont donc soumis aux mêmes conditions en matière de taux, quel que soit l'État membre dans lequel ils sont établis.

90. Catégorie 19 : nettoyage des voies publiques, traitement des déchets etc.

Le champ d'application de cette catégorie est défini de façon trop étroite, ce qui implique que des services de nature très comparable sont traités de façon différente en matière de taux. Ainsi, alors que le nettoyage des voies publiques et l'enlèvement des ordures ménagères peut être soumis au taux réduit, le service d'égout n'est pas visé. De même, le taux réduit peut être appliqué au traitement de déchets, mais pas au recyclage. Il est proposé de mettre fin à ces incohérences.

6.4.3. Ajout de nouvelles catégories

91. La **faculté d'appliquer des taux réduits est étendue** aux catégories de biens et services pour lesquelles des **mesures dérogatoires spécifiques** autorisent déjà un certain nombre d'États membres à appliquer des taux réduits, sans que cela ait porté préjudice au bon fonctionnement du Marché Intérieur.

Les catégories suivantes sont dès lors ajoutées.

92. Catégorie 12 : plantes vivantes, produits de la floriculture et bois de chauffage

L'ajout de la présente catégorie ne constitue, en fait, aucun changement de fond de la structure actuelle des taux réduits. L'article 28, paragraphe 2, point i) prévoit, en effet, la faculté pour tous les États membres d'appliquer un taux réduit à ces produits. Cette disposition a été ajoutée en 1996 par la directive 96/42/CE en tant que mesure transitoire, considérant que la meilleure solution consistait à étendre à tous les États membres, et à titre provisoire, la faculté d'appliquer un taux réduit à ces livraisons. Ce taux réduit est actuellement appliqué par 11 États membres (dans des mesures diverses). Il y a donc lieu de mettre fin au caractère transitoire de cette disposition et d'intégrer définitivement cette catégorie à l'annexe H. Cette mesure constitue une rationalisation et une simplification de la structure actuelle des taux.

93. Catégorie 14 : services de restauration

Actuellement, 8 États membres (l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal) sont déjà autorisés à appliquer un taux réduit. Les 7 autres États membres ne sont par contre pas autorisés à introduire un tel taux réduit.

Par ailleurs, dans le cadre des négociations en vue de l'adhésion, 4 pays candidats ont obtenu le maintien, jusqu'au 31 décembre 2007, d'un taux réduit pour les restaurants : Chypre, Hongrie, Pologne et la Slovaquie.

La Commission est consciente de la problématique du secteur de la restauration. En effet, ce secteur a introduit à plusieurs reprises des demandes en vue de bénéficier d'un taux réduit, notamment dans le cadre des services à forte intensité de main d'œuvre. Le Conseil ne l'a cependant pas retenu pour cette expérience. Il importe cependant de rationaliser la situation actuelle, dont la justification ne peut plus être trouvée.

Dans ce but, il est proposé d'ajouter les services de restauration à l'annexe H. Par services de restauration, on couvre tant la restauration classique que les services de catering et assimilés, qui ont pour objet de fournir tant les repas préparés que les services liés à leur distribution dans le cadre d'un contrat passé pour une durée déterminée entre une firme de catering et son client (des collectivités telles que entreprises, administrations publiques, hôpitaux ...).

En effet, la nature même des services et les règles applicables en matière de lieu d'imposition ont pour conséquence que les risques de délocalisation sont minimes. En outre, l'hébergement dans les hôtels et autres établissements similaires est déjà repris à l'annexe H. L'ajout des services de restauration peut donc être considéré comme une véritable rationalisation. Cet ajout devrait permettre une application du taux réduit aux services de restauration dans un plus grand nombre d'Etats membres et il constitue potentiellement un pas en avant vers une application plus uniforme des taux réduits.

94. Catégorie 18 : services de soins à domicile

Il est proposé d'intégrer dans l'annexe H les services de soins à domicile, tels qu'ils sont actuellement visés à l'annexe K, point 4. Par conséquent, un taux réduit pourra être appliqué, par exemple, pour l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées. En effet, l'application d'un taux réduit de TVA peut être un complément indispensable à d'autres mesures déjà prises au niveau national pour favoriser l'aide aux familles et faire face, par exemple, aux problèmes liés au vieillissement de la population. Compte tenu du caractère extrêmement local de ces services, l'extension du champ d'application des taux réduits n'est pas de nature à créer des problèmes pour le bon fonctionnement du marché intérieur. En outre, certaines de ces activités, lorsqu'elles sont effectuées par des organismes à caractère social, peuvent bénéficier, soit d'une exonération au titre de l'article 13, A, 1, g, soit d'un taux réduit sur la base de l'actuelle catégorie 14. Actuellement, la plupart des Etats membres exonèrent ou appliquent un taux réduit à certains de ces services.

95. Catégorie 20 : livraison d'électricité, de gaz et de chaleur

L'application d'un taux réduit aux livraisons de gaz naturel et d'électricité est déjà prévue par l'article 12, paragraphe 3, point b), de la sixième directive TVA. Elle est cependant actuellement soumise à une autorisation préalable de la Commission, afin de vérifier que la condition qu'il n'en résulte aucune distorsion de concurrence est bien remplie.

Par ailleurs, l'Irlande est autorisée, conformément à l'article 28, paragraphe 2, point a, troisième alinéa, à appliquer un taux réduit à certains produits énergétiques destinés au chauffage et à l'éclairage.

Actuellement, 7 Etats membres appliquent un taux réduit aux livraisons de gaz naturel et/ou d'électricité, sans que des distorsions de concurrence n'aient été dénoncées par rapport aux autres Etats membres appliquant le taux normal. De plus, les règles d'imposition prévues dans la proposition de directive sur les règles relatives au lieu des livraisons du gaz et de l'électricité éviteront tout risque à l'avenir.

L'intégration dans l'annexe H est donc une simplification de la procédure et une rationalisation des règles actuelles.

La livraison de chaleur distribuée en réseau est ajoutée car elle présente les mêmes caractéristiques et répond aux mêmes besoins que la livraison d'électricité et de gaz par le réseau de distribution de gaz naturel. Il est apparu que l'interdiction d'appliquer un taux réduit aux réseaux de chaleur créait des inégalités de traitement fiscal par rapport au gaz et à l'électricité. Or, ces trois modes d'approvisionnement en énergie fonctionnent en réseau et d'une façon très comparable. Vu le caractère essentiellement local de ces réseaux, les risques de distorsions de concurrence entre Etats membres peuvent être considérés comme minimes, voire inexistantes.

6.4.4. La réception de services de radiodiffusion et de télévision et le secteur culturel

96. Actuellement, l'article 13, A, 1 q) prévoit l'exonération des activités des organismes publics de radiotélévision autres que celles ayant un caractère commercial. Cette exonération reste inchangée dans le cadre de la présente proposition de directive.
97. Par ailleurs, sur base de l'actuelle catégorie 7 de l'annexe H, le taux réduit est actuellement appliqué (dans des mesures diverses) par 6 Etats membres : Belgique, Grèce, France, Italie, Autriche et Finlande (uniquement pour les redevances publiques).

Le maintien du taux réduit pour les services de radiodiffusion et de télévision, alors qu'il n'est pas autorisé pour la fourniture de services par voie électronique, a été très attentivement examiné par la Commission car il risque de créer un problème potentiel de distorsion de concurrence, compte tenu de la perspective d'une distribution croissante de programmes de radio/TV via Internet et, à l'inverse, de la distribution de services Internet via la télévision. Le maintien de la faculté d'appliquer un taux réduit risquerait d'aboutir, à l'intérieur d'un même pays, à une taxation différente du même service selon son mode de transmission et de provoquer, entre Etats membres, des différences importantes de taxation. Ces distorsions pourraient notamment se produire sur des segments en développement rapide et connaissant une concurrence par les prix très vive. C'est le cas du haut débit pour l'Internet, pour lequel la concurrence est forte entre l'ADSL via le réseau téléphonique ou le câble des services télévision. En outre, compte tenu de la nature même de ces services, ils sont très facilement sujet à des distorsions de concurrence transfrontalières puisqu'ils peuvent être fournis depuis n'importe quel endroit dans le monde ou dans l'Union.

Le taux normal est déjà largement d'application pour la réception de services de radiodiffusion et de télévision (10 Etats membres), et il s'applique obligatoirement pour les services de télécommunication et les services fournis par voie électronique. En outre, le Conseil a donné un signal clair lors de l'adoption de la directive sur le commerce électronique : aucun taux réduit ne peut être prévu pour les services fournis par voie électronique. La Commission a dès lors examiné s'il ne serait pas préférable de retenir la même approche pour la réception de services de radiodiffusion et de télévision, ce qui assurerait un traitement égal pour les secteurs de l'audiovisuel, de l'informatique et des télécommunications.

Cependant, compte tenu du fait qu'il s'agit pour l'instant de marchés émergents qui n'ont pas encore permis de constater des problèmes effectifs de distorsion de

concurrence, la Commission ne propose pas, à ce stade, la suppression du taux réduit pour la réception de services de radiodiffusion et de télévision. Elle procédera néanmoins à un monitoring très rigoureux de ce secteur et, le cas échéant présentera les propositions appropriées.

Par ailleurs, la question d'éventuelles distorsions de concurrence au sein même de l'ensemble du secteur de la culture, notamment entre les différents supports culturels, sera examinée en profondeur : des plaintes ont en effet été exprimées concernant, apparemment, le traitement inégal de l'ensemble de ce secteur.

En tout état de cause, ces secteurs feront l'objet d'un réexamen approfondi lors de la présentation du prochain rapport procédant, en 2008, au réexamen du champ d'application des taux réduits.

6.4.5. autres modifications en cours : taux réduit pour certains services postaux

98. Dans sa proposition de directive modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services postaux³², la Commission a proposé d'ajouter à l'annexe H « *Les services postaux classiques ayant pour objet des enveloppes ou des colis adressés contenant du courrier ordinaire, des envois de publipostage, des livres, des catalogues et des journaux, dès lors que le poids de chaque envoi ne dépasse pas 2 Kg, qui constitue le plafond fixé pour pouvoir exercer la présente option.* ».

La Commission a, en effet, considéré que même si, sur le plan purement technique, la solution la meilleure et la plus simple serait de taxer tous les services postaux à un taux uniforme, il importait de permettre aux États membres d'appliquer un taux réduit afin de minimiser les effets d'une augmentation des prix sur les consommateurs finaux induite par la suppression de l'exonération appliquée actuellement.

Il importe ici de souligner que l'objectif principal de cette proposition est d'abord de supprimer l'exonération dont bénéficient actuellement les services publics postaux. L'application éventuelle d'un taux réduit n'est qu'une conséquence de la suppression de l'exonération.

Cette proposition est actuellement sur la table du Conseil et ce taux réduit sera introduit dans l'annexe H dès que cette autre proposition sera adoptée. Il n'est cependant nullement nécessaire de proposer une quelconque modification dans le cadre de la présente proposition. Il serait, en effet, juridiquement incorrect d'inclure dans la présente proposition un taux réduit de TVA pour ces services, tant que la décision d'abolir l'exonération dont bénéficient actuellement les services postaux n'est pas adoptée par le Conseil.

7. CONCLUSION

99. La révision proposée est un pas important dans l'amélioration du système commun de TVA en vue d'améliorer le fonctionnement du Marché Intérieur. Elle simplifiera fortement les taux de TVA pour l'ensemble de l'Union, tout en préservant la

³² COM (2003) 234 final du 5.5.2003.

compétence fiscale des États membres dans la détermination des taux de TVA applicables sur leur territoire. En effet la Commission ne propose pas de modifier le niveau des taux de TVA ni de supprimer le caractère facultatif des taux réduits.

100. Cette étape est loin d'être l'aboutissement de l'harmonisation des taux qui fut entamée en 1992 en vue de la réalisation du Marché Intérieur : d'autres étapes devront suivre à plus long terme.
101. En tout état de cause, un premier réexamen aura lieu dans le cadre de la révision du régime de TVA applicable aux activités relevant de l'autorité publique, liée à celle du régime des exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général prévues à l'article 13 de la sixième directive.
102. En effet, déjà actuellement, un certain nombre de catégories de l'annexe H concernent des biens ou des services fournis par des entités publiques ou pour lesquels une exonération est prévue : la TVA n'est d'application que lorsque ces entités sont privatisées ou lorsque ces prestations sont fournies par des entreprises qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier de l'exclusion du champ d'application de la TVA ou de l'exonération. Certains taux réduits sont prévus dans ce cadre.
103. Cette révision est prévue pour 2004, afin d'être en mesure de procéder à une évaluation d'impact, visant à garantir une analyse des impacts économiques, environnementaux et sociaux d'une proposition. Dans ce contexte, la question des taux de TVA applicables sera impérativement prise en compte.

ANNEXE 1

liste des taux actuellement appliqués à certaines catégories de biens et services pour lesquels une rationalisation est proposée

| BIENS ET SERVICES | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | PT | FIN | S | UK |
|---|-----------------------|------|---------|------|-----------------|---------------------------|--------------------|----------|---------|-----------------------|------|-----------|------------|------------|-------------------------|
| Equipements médicaux pour handicapés | 6 21 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | 0 | 4 20 | 3 | 19 | 20 | 5 | 22 [ex] | 25 [ex] | 0 5 |
| Secteur immobilier: | | | | | | | | | | | | | | | |
| Logements sociaux (catégorie 9 /Annexe H) | 12 | 25 | 7 16 | 8 | 4 7 | 5,5 19,6 | 13,5 | 4 10 | 3 15 | 19 | 20 | [ex] 5 | 22 | 25 [ex] | 17,5 5 0 |
| Travaux de rénovation et réparation (catégorie 2 /Annexe K) | 6 ³³ 21 | 25 | 16 | 18 | 7 ³⁴ | 5,5 ³⁵ 19,6 | 13,5 ³⁶ | 10 20 | 3 15 | 6 ³⁷ 19 | 20 | 5 19 | 22 | 25 | 17,5 5 ³⁸ |
| Terrains à bâtir | [ex] | [ex] | [ex] | [ex] | 16 | 19,6 | [ex] | 20 | [ex] | 19 | [ex] | [ex] | [ex] | [ex] | [ex] 17,5 |
| Livraisons de bâtiments neufs | 21 | [ex] | [ex] | 18 | 7 16 | 19,6 | 13,5 ³⁹ | 10 20 | 15 | 19 | [ex] | [ex] | [ex] | [ex] | 0 17,5 |
| Travaux de construction de bâtiments neufs | 21 | 25 | 16 | 18 | 4 7 | 19,6 | 13,5 ⁴⁰ | 10 | 3 15 | 19 | 20 | 5 19 | 22 | 25 | 17,5 0 |

33

Rénovation et réparation de logements privés de plus de 5 ans.

34

Travaux de maçonnerie pour la réparation de logements privés.

35

Rénovation et réparation de logements privés achevés depuis plus de 2 ans.

36

Taux Parking.

37

Travaux de peinture et de plâtrage pour la rénovation et réparation portant sur les logements privés de plus de 15 ans

38

Uniquement pour l'île de Man.

39

Taux Parking.

40

Taux Parking.

| BIENS ET SERVICES | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | PT | FIN | S | UK |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|----------|--------------|--------------------|----------|----------|-----------|----------|-----------|------------|----------|-----------|
| Traitement des déchets et des eaux usées | 21 | 25 | [-] 16 | 8 | 7 | 5,5 19,6 | [-] 13,5 | 10 20 | 3 | 19 | 10 | 19 5 | 22 | 25 | 17,5 0 |
| Fleurs coupées et plantes: Usage décoratif | 6 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | 13,5 | 10 | 6 | 6 19 | 10 | 12 | 22 | 25 | 17,5 |
| Production alimentaire | 6 | 25 | 7 | 4 8 | 7 | 5,5 | 0 | 10 | 3 | 6 | 10 | 5 | 17 | 25 | 0 |
| Hôtellerie | 6/[ex] | 25 | 16 | 8 | 7 | 5,5 | 13,5 | 10 | 3 | 6 | 10 | 5 | 8 | 12 | 17,5 |
| Restaurants | 21 | 25 | 16 | 8 18 | 7 | 19,6 | 13,5 | 10 | 3 | 6 | 10 20 | 12 | 22 | 25 | 17,5 |
| Eau | 6 | 25 | 7 | 8 | 7 | 5,5 | [ex] | 10 | 3 | 6 | 10 | 5 | 22 | 25 | 0 17,5 |
| Gaz | 21 | 25 | 16 | 8 | 16 | 19,6/ 5,5 | 13,5 ⁴¹ | 10 | 6 | 19 | 20 | 5 | 22 | 25 | 5 |
| Electricité | 21 | 25 | 16 | 8 | 16 | 19,6/ 5,5 | 13,5 ⁴² | 10 | 6 | 19 | 20 | 5 | 22 | 25 | 5 |
| Bois de chauffage | 6 | 25 | 7 | 8 | 16 | 5,5 | 13,5 ⁴³ | 10 | 12 | 19 | 10 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |
| Bois à usage industriel | 21 | 25 | 7 | 18 | 16 | 19,6 | 21 | 20 | 15 | 19 | 10 20 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |

⁴¹ Taux Parking.

⁴² Taux Parking.

⁴³ Taux Parking.

| BIENS ET SERVICES | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | PT | FIN | S | UK |
|--------------------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|------------|----------|----------|-----------|----------|-----------|------------|----------|-----------|
| Services de télécommunication: | | | | | | | | | | | | | | | |
| -Téléphone/fax/ telex/etc | 21 | 25 | [ex] | 18 | 16 | 19,6 | 21 | 20 | 15 | 19 | 20 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |
| TV payantes / | 12 | 25 | 16 | 8 | 16 | 5,5 | 21 | 10 | 15 | 19 | 10 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |
| Télédistribution | 21 | | | | | | | | | | | | | | |
| Redevances publiques - | [-] | 25 | [ex] | [ex] | | 2,1 | [ex] | 4 | [ex] | [ex] | 10 | | 8 | [ex] | [ex] |
| Habillement: Adultes | 21 | 25 | 16 | 18 | 16 | 19,6 | 21 | 20 | 12 15 | 19 | 20 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |
| Enfants | 21 | 25 | 16 | 18 | 16 | 19,6 | 0 | 20 | 3 | 19 | 20 | 19 | 22 | 25 | 0 |
| Chaussures: Adultes | 21 | 25 | 16 | 18 | 16 | 19,6 | 21 | 20 | 15 | 19 | 20 | 19 | 22 | 25 | 17,5 |
| Enfants | 21 | 25 | 16 | 18 | 16 | 19,6 | 0 | 20 | 3 | 19 | 20 | 19 | 22 | 25 | 0 |

ANNEXE 2
Comparaison des prix et des taux de TVA pour quelques secteurs – année 1999

Le tableau suivant donne le prix d'un bien de 100 dans l'Union européenne dans les différents États membres en tenant compte de la parité des pouvoirs d'achat.

| | B | DK | D | EL | E | F | IRL | I | L | NL | A | PT | FIN | S | UK |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|
| CATÉGORIE | | | | | | | | | | | | | | | |
| Vêtements prix | 147 | 102 | 92 | 101 | 87 | 103 | 72 | 120 | 120 | 76 | 133 | 71 | 97 | 125 | 89 |
| taux | 21% | 25% | 16% | 18% | 16% | 20,6% | 21% | 20% | 15% | 17,5% | 20% | 17% | 22% | 25% | 17,5% |
| Vêtements pour enfants prix | 117 | 92 | 118 | 125 | 103 | 104 | 61 | 92 | 119 | 98 | 103 | 88 | 95 | 103 | 99 |
| taux | 21% | 25% | 16% | 18% | 16% | 19,6% | 0% | 20% | 3% | 19% | 20% | 17% | 22% | 25% | 0% |
| Chaussures pour enfants prix | 128 | 119 | 111 | 85 | 77 | 101 | 92 | 81 | 126 | 105 | 109 | 67 | 110 | 98 | 116 |
| taux | 21% | 25% | 16% | 18% | 16% | 19,6% | 0% | 20% | 3% | 19% | 20% | 17% | 22% | 25% | 0% |
| Supports préenregistrés (Disques, CD, cassettes audio, cassettes vidéo, etc.) prix | 87 | 121 | 82 | 87 | 95 | 110 | 100 | 106 | 85 | 111 | 89 | 88 | 130 | 107 | 116 |
| taux | 21% | 25% | 16% | 18% | 16% | 20,6% | 21% | 20% | 15% | 17,5% | 20% | 17% | 22% | 25% | 17,5% |
| Coiffure prix | 90 | 127 | 101 | 84 | 103 | 95 | 81 | 91 | 124 | 96 | 124 | 62 | 119 | 108 | 120 |
| taux | 21% | 25% | 16% | 18% | 7% | 19,6% | 12,5% | 20% | 6% | 6% | 20% | 17% | 22% | 25% | 17,5% |

Source: Eurostat - Eu level=100, 1999 data
Les prix sont TVA comprise

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93,

vu la proposition de la Commission⁴⁴,

vu l'avis du Parlement européen⁴⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁴⁶,

considérant ce qui suit:

- (1) Les dispositions de la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 , en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme⁴⁷ autorisent les États membres à appliquer un ou deux taux réduits, qui ne peuvent être inférieurs à 5% et qui s'appliquent uniquement à une liste limitative de livraisons de biens et de prestations de services.
- (2) En outre, elles prévoient que, sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil réexamine tous les deux ans, à partir de 1994, le champ d'application des taux réduits.
- (3) Dans sa communication de 2000⁴⁸, la Commission a défini une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur. Elle a proposé une stratégie viable qui soit axée sur quatre objectifs principaux, à savoir la simplification et la modernisation des règles existantes, une application plus uniforme des dispositions actuelles et une nouvelle mise en œuvre de la coopération administrative.
- (4) A cet effet, la Commission a proposé un programme d'actions par étapes en vue de déboucher à court terme sur des améliorations concrètes et indispensables du système actuel. Dans ce cadre, il convient de procéder à une révision et à une rationalisation des règles et dérogations applicables aux taux réduits de TVA.

⁴⁴ JO C [...] du [...], p. [...].

⁴⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁴⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁴⁷ JO L 145 du 13.6.1977, p. 1. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 2002/93/CE (JO L 331 du 7.12.2002, p. 27).

⁴⁸ COM(2000) 348 final du 7.6.2000.

- (5) En tout état de cause, toute modification apportée doit être compatible avec l'objectif à long terme de la Communauté du passage au régime définitif de TVA, fondé sur le principe de la taxation dans le pays d'origine ; cela implique que l'on doit poursuivre dans la voie du rapprochement des taux de TVA ;
- (6) Le dernier rapport de la Commission du 22 octobre 2001⁴⁹ a conclu qu'il conviendra de procéder à une révision du champ d'application des taux réduits, après l'évaluation de l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre.
- (7) Le rapport d'évaluation de la Commission du 2 juin 2003⁵⁰, fondé notamment sur les rapports fournis par les Etats membres ayant participé à l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre, conclut que, suite à cette expérience, il n'est pas possible d'identifier de façon évidente un effet favorable en faveur de l'emploi, ni une réduction de l'économie souterraine.
- (8) Compte tenu, d'une part, des résultats peu probants de l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre et, d'autre part, de la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur, il y a lieu de procéder à une révision de la structure actuelle des taux réduits de TVA.
- (9) Cette révision ne peut se limiter à une révision de leur champ d'application, y compris l'inclusion de nouvelles catégories ou la précision de catégories déjà visées, mais doit également être étendue aux diverses dérogations spécifiques applicables en matière de taux, afin de les simplifier et de les rationaliser. Elle doit également inclure des mesures adéquates permettant de décider définitivement du taux de TVA applicable aux services à forte intensité de main d'œuvre.
- (10) Pour des raisons de sécurité juridique, il convient d'abord de préciser que les Etats membres ont la faculté d'appliquer un taux réduit à une partie seulement d'une catégorie de livraisons de biens ou de prestations de services visées à l'annexe H, à condition que l'application d'un tel taux réduit ne donne pas lieu à des distorsions de concurrence et que la Commission dispose des éléments d'information nécessaires pour vérifier l'absence de telles distorsions.
- (11) Il convient également de remplacer le délai de deux ans par un délai de cinq ans pour le réexamen du champ d'application des taux réduits. En effet, l'expérience démontre que le délai de deux ans est trop court pour que des éléments véritablement nouveaux apparaissent.
- (12) Ensuite, il convient de donner aux Etats membres d'égales possibilités d'appliquer des taux réduits dans certains domaines et de rationaliser les dérogations multiples actuellement en vigueur en matière de taux, afin d'éviter de potentielles distorsions de concurrence.
- (13) La liste des livraisons de biens et des prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits de TVA doit donc être revue afin d'y intégrer les catégories de biens et de services pour lesquels un certain nombre d'Etats membres appliquent un taux réduit sur la base de dérogations spécifiques, sans que l'on ait constaté que cela met en péril le bon fonctionnement du marché intérieur.

⁴⁹ COM(2001) 599 final du 22.10.2001.

⁵⁰ COM(2003) 309 final du 2.6.2003.

- (14) Les dérogations applicables en matière de taux doivent également être révisées, afin de ne les maintenir que pour autant qu'elles portent sur des biens et services pouvant faire l'objet de taux réduits en vue d'avoir une liste de référence unique pour l'application de taux autres que le taux normal. Cela constitue une simplification et une rationalisation importante de la structure des taux de TVA en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur.
- (15) Les dérogations accordées afin de tenir compte de la situation géographique de certaines régions doivent être uniformisées et limitées strictement aux biens et services donnant lieu à une consommation dans ces territoires.
- (16) Il convient dès lors de modifier la directive 77/388/CEE en conséquence,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 77/388/CEE est modifiée comme suit :

- 1) L'article 12 est modifié comme suit :
- a) Au paragraphe 3, le point b) est supprimé.
- b) Le paragraphe 4, est remplacé par le texte suivant :

« Chaque taux réduit est fixé de façon telle que le montant de la taxe sur la valeur ajoutée résultant de l'application de ce taux permette normalement de déduire la totalité de la taxe sur la valeur ajoutée dont la déduction est autorisée conformément à l'article 17.

Les Etats membres peuvent, à l'intérieur d'une catégorie donnée visée à l'annexe H, n'appliquer un taux réduit qu'à certaines livraisons de biens ou à certaines prestations de services ou à certains aspects spécifiques d'une même livraison de biens ou prestation de services, à condition que cette application de taux différents ne provoque pas de distorsions de concurrence.

A la demande de la Commission, les Etats membres sont tenus de lui communiquer les éléments nécessaires pour vérifier que cette condition est respectée.

Sur la base d'un rapport de la Commission, le Conseil réexamine tous les cinq ans, à partir de 2004, le champ d'application des taux réduits. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut modifier la liste figurant à l'annexe H. »

- c) Le paragraphe 6 est supprimé.
- 2) L'article 28 est modifié comme suit :
- a) Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant :

« 2. Nonobstant l'article 12 paragraphe 3, les dispositions des points a) à e) s'appliquent au cours de la période transitoire visée à l'article 28 terdecies.

a) Les exonérations avec remboursement de la taxe payée au stade antérieur et les taux réduits inférieurs au taux minimal fixé à l'article 12, paragraphe 3, en matière de taux réduits, qui étaient applicables au 1^{er} janvier 2003, qui sont en conformité avec la législation communautaire et qui répondent aux critères visés à l'article 17, dernier tiret, de la deuxième directive du 11 avril 1967, peuvent être maintenues.

La dérogation prévue au premier alinéa ne peut concerner que les livraisons de biens ou les prestations de services de l'une des catégories figurant à l'annexe H.

Les États membres prennent les dispositions permettant d'assurer la détermination des ressources propres afférentes à ces opérations.

b) Les États membres qui, aux termes de l'article 12, paragraphe 3, ont été obligés d'augmenter de plus de 2% leur taux normal en vigueur au 1^{er} janvier 1991, peuvent appliquer un taux réduit inférieur au minimum fixé à l'article 12, paragraphe 3, pour ce qui concerne le taux réduit applicable aux livraisons de biens et aux prestations de services des catégories visées à l'annexe H.

Les États membres ne peuvent introduire des exonérations avec remboursement de la taxe payée au stade antérieur sur la base du premier alinéa.

c) Les États membres suivants peuvent appliquer aux livraisons de biens et aux prestations de services effectuées dans certaines régions insulaires éloignées et donnant lieu à une consommation dans ces territoires, ainsi qu'aux importations effectuées directement dans ces régions, des taux de TVA jusqu'à 30% inférieurs aux taux correspondants sur le continent :

i) la France : en Corse ;

ii) la Grèce : dans les départements de Lesbos, de Chios, de Samos, du Dodécanèse, des Cyclades et dans les îles suivantes de la mer Égée: Thassos, les Sporades du Nord, Samothrace et Skyros ;

iii) le Portugal: dans les régions autonomes des Açores et de Madère.

d) L'Autriche peut appliquer, pour les livraisons de biens et les prestations de services effectuées dans les communes de Junkholz et de Mittelberg et donnant lieu à une consommation dans ces territoires, un deuxième taux normal qui est inférieur au taux correspondant dans le reste de l'Autriche, sans être inférieur à 15%.

e) Les États membres qui, au 1^{er} janvier 1993, faisaient usage de la faculté prévue à l'article 5, paragraphe 5, point a), tel qu'en vigueur à cette date peuvent appliquer aux opérations de délivrance d'un travail à façon le taux applicable au bien obtenu après exécution du travail à façon.

Aux fins d'application du premier alinéa, est considérée comme délivrance d'un travail à façon la remise par l'entrepreneur de l'ouvrage à son client d'un bien meuble qu'il a fabriqué ou assemblé au moyen de matières ou d'objets que le client lui a confiés à cette fin, que l'entrepreneur ait fourni ou non une partie des matériaux utilisés. »

b) Le paragraphe 6 est supprimé.

- 3) L'annexe H est remplacée par le texte figurant à l'annexe de la présente directive.
- 4) L'annexe K est supprimée.

Article 2

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2003. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le Président

« ANNEXE H

LISTE DES LIVRAISONS DE BIENS ET DES PRESTATIONS DE SERVICES POUVANT FAIRE L'OBJET DE TAUX RÉDUITS DE TVA

En transposant dans leur législation nationale les catégories ci-dessous, les États membres peuvent recourir aux codes de la classification COICOP ou, s'ils se réfèrent à des biens, à la nomenclature combinée pour délimiter avec précision la catégorie concernée.

| Catégorie | Description |
|-----------|---|
| 1 | Les denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques) destinées à la consommation humaine et animale; les animaux vivants, les graines, les plantes et les ingrédients normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires; les produits normalement utilisés pour compléter ou remplacer des denrées alimentaires. |
| 2 | La distribution d'eau. |
| 3 | Les produits pharmaceutiques normalement utilisés pour les soins de santé, la prévention de maladies et le traitement à des fins médicales et vétérinaires, y compris les produits utilisés à des fins de contraception et de protection hygiénique féminine. |
| 4 | Les équipements médicaux, le matériel auxiliaire et les autres appareils normalement destinés à soulager ou traiter des handicaps, à l'usage personnel et exclusif des handicapés, ainsi que les appareils et le matériel, électriques, électroniques ou autres, et les moyens de transport, conçus ou spécialement aménagés pour les personnes handicapées. La réparation des biens précités. Les sièges d'enfant pour voitures automobiles. |
| 5 | Le transport des personnes et des bagages qui les accompagnent. |
| 6 | La fourniture de livres, y compris en location dans les bibliothèques (y compris les brochures, dépliants et imprimés similaires, les albums, livres de dessin ou de coloriage pour enfants, les partitions imprimées ou en manuscrit, les cartes et les relevés hydrographiques ou autres), les journaux et périodiques, à l'exclusion du matériel consacré entièrement ou d'une manière prédominante à la publicité. |
| 7 | Le droit d'admission aux spectacles, théâtres, cirques, foires, parcs d'attraction, concerts, musées, zoos, cinémas, expositions et manifestations et établissements culturels similaires. Réception de services de radiodiffusion et de télévision. |
| 8 | Les services fournis par les écrivains, compositeurs et interprètes et les droits d'auteur qui leur sont dus. |

| | |
|----|--|
| 9 | Le droit d'admission aux manifestations sportives et le droit d'utilisation d'installations sportives. |
| 10 | La livraison, construction, transformation, rénovation, réparation, entretien et nettoyage de logements. La location de logement dans la mesure où cette prestation de services n'est pas exonérée en vertu de l'article 13. |
| 11 | Les livraisons de biens et prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, à l'exclusion, toutefois, des biens d'équipement, tels que les machines ou les bâtiments. |
| 12 | Les livraisons de plantes vivantes et autres produits de la floriculture (y compris les bulbes, les racines et produits similaires, les fleurs coupées et les feuillages pour ornement), ainsi que les livraisons de bois de chauffage. |
| 13 | 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. |
| 14 | Les services de restauration. |
| 15 | La prestation de services et la livraison de biens par des organismes reconnus comme ayant un caractère social par les États membres et engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociales, dans la mesure où ces opérations ne sont pas exonérées en vertu de l'article 13. |
| 16 | Les services fournis par les entreprises de pompes funèbres et de crémation ainsi que la livraison de biens qui s'y rapportent. |
| 17 | La fourniture de soins médicaux et dentaires ainsi que les cures thermales, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exonérées en vertu de l'article 13. |
| 18 | Les services de soins à domicile (par exemple, aide à domicile et soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées) |
| 19 | Les services d'égout et les services fournis dans le cadre du nettoyage des voies publiques, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement ou du recyclage des déchets, autres que les services fournis par les organismes visés à l'article 4 paragraphe 5. |
| 20 | La livraison d'électricité, de gaz par le système de distribution de gaz naturel, et de chaleur distribuée en réseau. |

»

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES ET, EN PARTICULIER, SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME).

TITRE DE LA PROPOSITION

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le champ d'application des taux réduits de TVA.

NUMERO DE REFERENCE DU DOCUMENT

LA PROPOSITION

1. Compte tenu du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses principaux objectifs?

Pour améliorer le bon fonctionnement du Marché Intérieur, il convient d'ajuster les règles de TVA concernant les taux réduits. En effet, dans la communication de 2000 (COM (2000) 348 final), la Commission a défini une stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du Marché Intérieur. A cet effet, elle a proposé un programme d'action par étapes en vue de déboucher à court terme sur des améliorations concrètes et indispensables du système actuel. Dans ce cadre, elle a indiqué qu'une révision et une rationalisation des règles et dérogations applicables dans la définition des taux réduits de TVA devraient être envisagées. En effet, il faut constater que les taux de TVA applicables dans la Communauté restent actuellement très disparates. Les règles de base sont pourtant simples : un taux normal de minimum 15% obligatoirement applicable et la faculté pour les États membres d'appliquer un ou deux taux réduits de minimum 5% mais uniquement aux biens et services repris dans l'annexe H. Toutefois, sur ces règles simples viennent se greffer de nombreuses dérogations qui ont été accordées à certains États membres – parfois une majorité d'entre eux – dans le cadre de la négociation de directives précédentes ou des actes d'adhésion, alors qu'elles sont refusées aux autres.

La proposition de la Commission consiste par conséquent en une simplification et rationalisation des taux. Pour ce faire, il est principalement proposé, d'une part, de rationaliser l'annexe H en y intégrant toutes les catégories de biens et services pouvant être soumis aux taux réduits et, d'autre part, de supprimer les dérogations spécifiques permettant d'appliquer un taux autre que le taux normal à d'autres catégories de biens et services. Cette action améliorera le fonctionnement du Marché Intérieur, tout en préservant l'acquis communautaire déjà réalisé.

L'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

2. Qui sera touché par la proposition?
 - Quels secteurs d'entreprises? Tous les secteurs sont susceptibles d'être concernés, soit parce qu'ils pourront bénéficier de taux réduits, soit, au contraire, parce qu'ils seront exclus de cette possibilité.

- Quelles tailles d'entreprises (part des petites et moyennes entreprises)? Toutes
 - Y a-t-il dans la Communauté des zones géographiques particulières où ces entreprises sont implantées ? NON
3. Quelles mesures les entreprises devront-elles prendre pour se conformer à la proposition? Aucune en particulier. Les entreprises devront se conformer aux dispositions nationales introduites dans leur Etat membre modifiant, le cas échéant, les taux de TVA applicables en vue de transposer la directive.
4. Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir :
- Sur l'emploi?

Le rapport d'évaluation de l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main d'œuvre a conclu qu'il n'est pas possible d'identifier de façon évidente un effet favorable en faveur de l'emploi, ni une réduction de l'économie souterraine suite à la réduction de taux de TVA intervenue dans le cadre de cette expérience. La présente proposition n'est dès lors pas susceptible d'avoir un effet économique sur l'emploi.

- Sur les investissements et la création de nouvelles entreprises?

La TVA étant déductible par les entreprises, toute modification des taux n'est pas susceptible d'influencer les investissements et la création de nouvelles entreprises.

- Sur la compétitivité des entreprises?

La révision proposée du champ d'application des taux réduits n'est pas de nature à influencer directement la compétitivité des entreprises. La TVA est, en effet, une taxe qui frappe la consommation finale. Néanmoins, par la simplification qu'elle introduit en matière de taux, elle est de nature à réduire les coûts liés à l'application correcte des différents taux de TVA.

- Sur les consommateurs ?

La modification de l'annexe H a pour objet d'ajouter définitivement certaines catégories à l'annexe H : l'impact éventuel de cette proposition pour les consommateurs dépendra d'abord de la décision de chaque Etat membre de faire ou non usage de sa faculté d'appliquer un taux réduit. En outre, tout dépendra, in fine, de la manière dont les entreprises feront bénéficier les consommateurs de la réduction de taux ainsi accordée. A ce sujet, l'expérience sur les services à forte intensité de main d'œuvre fait apparaître que la transmission dans les prix n'est le plus souvent ni totale, ni surtout permanente.

La **suppression des taux zéro, super réduit et parking** pour les biens qui ne sont pas dans l'annexe H : cette proposition ne concerne qu'un nombre très limité de secteurs et d'Etats membres. On peut présumer que l'impact sur le niveau général des prix sera globalement faible et souvent négligeable. De plus cet effet sera uniquement temporaire. En outre, une comparaison des prix actuellement pratiqués démontre qu'il existe probablement des marges de manœuvre pour absorber cette hausse de TVA sans qu'elle se traduise par une hausse de prix effective. A ce propos, l'exemple de l'abolition des l'exonération pour les boutiques hors taxes est très

révélateur : alors que l'on est passé, au 1er juillet 1999, d'une exonération à la taxation au taux normal pour les ventes intracommunautaires, les prix de vente au consommateur sont restés inchangés. Le passage à la taxation a donc été absorbé par le secteur concerné, sans que cela ait mis en cause sa viabilité.

5. La proposition contient-elle des mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc.)?

NON

CONSULTATION

6. De nombreux secteurs économiques ont communiqué à la Commission leur souhait d'être ajoutés à la liste des livraisons de biens et de prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits de TVA. Le rapport du 22 octobre 2001 sur les taux réduits de TVA (COM (2001) 599 final) contient une liste des différents secteurs concernés. Toutes ces interventions avaient pour objectif de démontrer qu'un taux réduit se justifie pour leur secteur, compte tenu de son importance culturelle, sociale, environnementale, etc. ou des difficultés particulières qu'il rencontre.

L'IMPACT SUR LES ÉTATS MEMBRES

Les modifications proposées n'auront pas d'impact sur les ressources propres.

7. L'impact de la modification de l'annexe H pour les Etats membres

La proposition ne remet pas en question le caractère facultatif des taux réduits de TVA. Dès lors aucun Etat membre ne subira de perte budgétaire imposée par la proposition : toute réduction des taux applicables suite à l'ajout de nouvelles catégories relève exclusivement de sa décision. Si le taux de TVA auquel est soumis un bien ou un service diminue, l'impact économique se résume à une perte de recettes pour l'Etat. Il n'y a aucun impact inflationniste.

Dans le cas où la baisse du taux de TVA serait répercutée dans les prix, une baisse du niveau des prix peut intervenir. En pratique l'expérience des services à forte intensité de main-d'œuvre a montré qu'il n'y a jamais de transmission permanente et totale d'une baisse du taux de TVA dans les prix. La demande ne sera donc vraisemblablement pas fortement modifiée.

8. Effets économiques de la suppression des taux zéro, super réduit et parking pour les biens qui ne sont pas dans l'annexe H de la sixième Directive TVA.

Cette mesure concerne un nombre limité d'Etats membres.

Une augmentation du taux de TVA applicable amène directement une pression à la hausse des prix. En effet la TVA étant payée par le consommateur, il est vraisemblable qu'une hausse de la TVA soit transmise, au moins en partie, dans les prix. L'effet sur la demande est fonction de l'importance de l'élasticité prix et du degré de transmission dans les prix de cette hausse de la TVA. L'effet sur la demande sera soit neutre (pas de transmission dans les prix et/ou élasticité prix très

faible) soit négatif, la demande va diminuer (augmentation des prix avec une élasticité de prix forte).

De façon générale, la proposition de suppression des taux zéro, super réduit et parking pour les biens qui ne sont pas inscrit dans l'annexe H de la sixième directive TVA aura un impact sur le niveau général des prix globalement faible et souvent négligeable. De plus cet effet sera uniquement temporaire. Pour certains Etats membres le niveau des prix actuels des biens concernés en comparaison avec les autres Etats membres montrent qu'il existe des marges de manœuvre pour absorber cette hausse de TVA sans qu'elle se traduise par une hausse de prix effective. Par conséquent la proposition ne devrait pas créer une poussée inflationniste et, si elle devait se produire, elle sera faible et de caractère temporaire.