



## **DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE**

### **COMPTE RENDU N° 165**

**Réunion du mardi 21 mars 2006 à 17 heures**

*Présidence de M. Pierre Lequiller, Président*

#### **SOMMAIRE**

	pages
I. Communication de M. Daniel Garrigue sur les taux réduits de TVA (E 2635).....	2
II. Communication de MM. Michel Delebarre et Daniel Garrigue sur le suivi de la stratégie de Lisbonne .....	7

## I. Communication de M. Daniel Garrigue sur les taux réduits de TVA (E 2635)

La Délégation a été saisie d'une proposition de résolution de M. Pierre Lellouche concernant l'harmonisation de la TVA dans le secteur de la restauration.

Après avoir rappelé que cette proposition de résolution avait reçu l'assentiment de plus de 140 de ses collègues, **M. Pierre Lellouche** a estimé que le refus du Conseil *Ecofin* du 24 janvier 2006, qui n'a pas fait droit à la demande de la France concernant l'application du taux réduit de la TVA à la restauration, n'était pas justifié à plusieurs points de vue. D'une part, cette décision scelle *ad infinitum* une inégalité entre les Etats membres puisque huit d'entre eux peuvent appliquer un tel taux réduit de manière pérenne, et que quatre des nouveaux membres bénéficient d'une dérogation temporaire en ce sens. D'autre part, la position du Conseil est également regrettable sur le plan économique. Le secteur de la restauration est le quatrième employeur de France, avec environ 800 000 emplois, et représente le deuxième excédent de nos comptes extérieurs. Il s'agit d'un secteur à haute valeur de main-d'œuvre dont tous les économistes s'accordent à penser que la baisse de la TVA aura des effets bénéfiques sur la création d'emplois.

Sur le plan politique enfin, la majorité et le Président de la République ont fait de la baisse de la TVA sur la restauration l'un de leurs thèmes de campagne. En outre, l'analyse juridique du traité instituant la Communauté européenne est incontournable. Son article 93 est extrêmement clair puisqu'il prévoit l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité : « *le Conseil (...). arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et aux autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (...)* ». Tel n'est pas le cas pour la TVA en matière de restauration car il n'y a pas de risque de détournement de trafic, de même que pour les autres prestations de services délivrées localement. En aucune façon, le taux de la TVA applicable à un restaurant polonais en Pologne n'influe sur l'activité d'un établissement anglais à Londres, ni espagnol à Madrid. La France a d'ailleurs deux taux de TVA distincts, l'un pour les ventes à emporter et l'autre pour la restauration traditionnelle. Cette matière est donc bien en-dehors du champ du traité.

Au-delà, il est également impératif, après le vote négatif du référendum du 29 mai dernier, de supprimer les dispositifs qui ne sont pas conformes aux traités européens et qui ne sont pas non plus compréhensibles par les citoyens. Se laisser dicter par d'autres pays des obligations qui ne sont pas fondées en droit aggrave la crise de la représentativité européenne. D'ailleurs le traité établissant une Constitution pour l'Europe lui-même prévoit un contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux. Le nombre des députés qui soutiennent la proposition de résolution montre que ce dispositif aurait fonctionné, en l'espèce.

La question reste ouverte puisque le Conseil *Ecofin* du 24 janvier 2006 a prévu un rapport d'évaluation sur l'impact de la TVA à taux réduit sur les prestations de services à caractère local, et que la Commission avait d'ailleurs proposé en juillet 2005 la taxation des services locaux selon les règles du lieu de consommation, et notamment de la restauration. Il est donc opportun de demander à la Délégation et, au-delà, à l'Assemblée nationale de donner suite aux deux termes de la proposition de résolution, à savoir la mise en œuvre de dispositions législatives nationales pour l'application de la TVA à taux réduit à la restauration sans attendre les conclusions de la Commission prévues pour juin 2007, ainsi que la saisine,

par le gouvernement français, de la Cour de Justice des Communautés européennes pour faire constater l'actuelle violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité en la matière.

**M. Daniel Garrigue, rapporteur**, a rappelé que la Délégation s'est prononcée dès 2003 en faveur de l'application du taux réduit de TVA de 5,5 % à la restauration, dans le cadre de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution, et qu'elle a réaffirmé cette position à l'automne dernier, en apportant son soutien au Gouvernement pour l'obtention de cette mesure fiscale dans le cadre des négociations alors en cours ainsi que de la pérennisation de la TVA à taux réduit pour le bâtiment. Au mois de décembre, l'Assemblée nationale a voté dans le même sens une proposition de résolution adoptée par la commission des finances sur l'initiative de M. Michel Bouvard, député.

La situation actuelle est délicate, mais le dossier de la TVA à taux réduit n'est pas clos. La France a obtenu satisfaction sur le logement ancien après une discussion difficile, puisque la mesure est prolongée jusqu'au 31 décembre 2010, et le cas de la restauration reste en discussion, après s'être heurté à l'opposition ferme de certains de nos partenaires. La situation actuelle est effectivement choquante puisque huit des anciens Etats membres ont la faculté d'appliquer un tel taux réduit de TVA à ce secteur, de même que quatre des Etats qui ont adhéré au 1<sup>er</sup> mai 2004. Le cas de ces derniers est cependant peu éloigné de celui de la France puisque la dérogation dont ils bénéficient ne court que jusqu'au 31 décembre 2007. Ils devraient donc appuyer la position française à l'avenir.

En l'état, deux résultats ont été obtenus. D'une part, la restauration figure bien dans le champ du rapport sur l'application des taux réduits de TVA aux services délivrés localement, que la Commission devra remettre avant le 30 juin 2007. D'autre part, la présidence autrichienne a organisé une conférence sur la subsidiarité qui se déroulera les 18 et 19 avril prochains. Ces initiatives rejoignent la position de la France, et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, s'est prononcé en faveur de l'application du principe de la subsidiarité en matière de TVA pour les services qui ne donnent pas lieu à des échanges entre Etats, mais sont délivrés localement.

En revanche, les deux démarches que suggère la proposition de résolution présentée par M. Pierre Lellouche ne peuvent être entreprises. L'application unilatérale du taux réduit de la TVA entraînera un contentieux avec l'Union. La Commission devrait engager une procédure pour manquement, et si elle ne le fait pas sur sa seule initiative, elle subira des pressions des Etats membres qui se sont opposés à la demande de notre pays. *In fine*, ce contentieux peut entraîner des sanctions lourdes pour la France, d'ordre pécuniaire. Il peut également s'avérer dommageable pour les restaurateurs si l'avantage fiscal est considéré comme une aide d'Etat donnant ensuite lieu à restitution, car illégale. Sur le plan politique, la position de la France serait encore plus affaiblie au sein de l'Union, ce qui aggraverait les conséquences du référendum de mai dernier. On ne prend pas une initiative qui va délibérément à l'encontre des règles européennes et qui risque de faire échouer par contrecoup les démarches politiques en cours.

S'agissant du contentieux direct pour violation du principe de la subsidiarité, la Cour de Justice des Communautés européennes a pour l'instant reconnu un large pouvoir d'appréciation au Conseil, et donc aux Etats membres, pour en définir la teneur. La Cour n'a jamais accepté d'entrer sur le terrain d'un contrôle strict de ce principe. Si jamais elle accueillait favorablement une demande en ce sens, on prend le risque, considérable, d'une annulation de la directive de février dernier et donc de la base juridique de l'application du taux réduit de la TVA au secteur du bâtiment, dont les enjeux sont également considérables.

Une telle décision jurisprudentielle ne permettrait pas davantage d'appliquer le taux réduit à la restauration.

En conclusion, la seule solution raisonnable est d'appuyer les processus politiques en cours et de poursuivre le débat. La proposition de résolution doit donc être rejetée.

**M. Pierre Lellouche** a estimé insuffisants les arguments opposés par le rapporteur à sa démonstration. En établissant sa souveraineté alors qu'il n'y a aucune ambiguïté dans le traité, la France n'entrerait pas en conflit avec la Commission, puisque celle-ci a elle-même proposé, le 20 juillet 2005, de taxer la consommation selon les règles des Etats lorsque les prestations de services sont délivrées localement. Quant aux autres Etats membres, huit d'entre eux ont déjà des taux réduits, et il est peu probable que celui qui souhaiterait augmenter son taux de TVA, l'Allemagne, engage une action contre la France. Si l'on veut mettre fin au divorce entre l'opinion publique et la construction européenne, il faut que les Etats membres puissent légiférer lorsqu'ils sont compétents. Or la règle est que lorsqu'il n'y a pas de risque de détournement de concurrence, les Etats membres sont compétents en application du principe de subsidiarité. Le problème est en réalité d'ordre budgétaire. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne souhaite pas perdre trois milliards de recettes fiscales, en dépit de l'expérience du taux réduit dans le bâtiment, qui montre que ces pertes de recettes se traduisent par des créations d'emplois.

M. Pierre Lellouche a rejeté l'argument selon lequel cette proposition affaiblirait le crédit de la France auprès de ses partenaires européens. La position de la France est, certes, affaiblie, mais par d'autres facteurs ; c'est le cas par exemple lorsque l'on annonce une fusion entre Gaz de France et Suez alors que cette décision devrait relever de ces seules entreprises. Elle n'est en revanche pas affaiblie lorsque la France défend ses intérêts nationaux.

La lecture de la jurisprudence de la Cour de justice avancée par le rapporteur est en outre contestable. La Cour de Luxembourg devra appliquer la lettre du traité, qui est claire. L'argumentation juridique qui sous-tend la proposition de résolution est solide et partagée par de nombreux experts en droit européen.

**M. Christian Philip** a indiqué partager le raisonnement de M. Pierre Lellouche sur le fond, mais pas la stratégie proposée. Sur le fond, la fixation du taux de TVA dans le secteur de la restauration relève bien de la compétence des Etats membres en application du principe de subsidiarité. Il n'y a en effet pas de risque de distorsion de concurrence, à part dans les régions frontalières. La stratégie proposée n'est cependant pas la meilleure. La France ne peut en effet négocier avec ses partenaires, puis agir unilatéralement parce que le résultat de la négociation ne lui convient pas. Cela serait contraire à l'esprit européen. La démarche suggérée conduirait en outre à faire prendre un risque aux restaurateurs, qui pourraient être obligés de rembourser un jour le différentiel de TVA non perçu. Il serait peut-être plus judicieux que les restaurateurs eux-mêmes engagent une action devant la Cour de justice, dans la mesure où ils sont individuellement et directement concernés. Cette affaire démontre, en tout état de cause, la nécessité d'un contrôle préalable du principe de subsidiarité par les parlements nationaux, comme le prévoit le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

**M. Marc Laffineur** a estimé que l'on ne peut pas, dans une négociation, dire que l'on n'est pas sûr de parvenir à ses fins et mettre ses partenaires devant le fait accompli. Le crédit de la France en Europe, qui n'est déjà pas des plus grands actuellement, n'a pas besoin d'être davantage diminué. Une action unilatérale sur ce dossier fragiliserait notre position

dans d'autres négociations et ferait apparaître la France comme arrogante. Cela serait rendre un mauvais service à notre pays. Il serait plus utile et constructif d'organiser un échange de vues avec le commissaire responsable de ce dossier au sein de la Commission européenne.

**M. Pierre Lellouche** a rappelé qu'il a été chargé de la négociation sur le dossier ITER, qui a été un succès pour la France, et que cette expérience démontre que le meilleur service à rendre à son pays, c'est de convaincre ses partenaires lorsque l'on a la certitude d'être dans son droit. La négociation a été engagée sur de mauvaises bases juridiques, qui ne tiennent pas suffisamment compte de la lettre de l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne. Ce n'est pas tenter un mauvais procès à l'intérêt national ou à l'Europe que d'agir lorsque l'on est compétent. Le débat doit être clair. Si le Gouvernement ne souhaite pas baisser la TVA pour des raisons comptables et parce qu'il ne pense pas que cela créera des emplois, qu'il le dise au lieu de s'abriter derrière l'Europe, l'Allemagne ou tout autre Etat membre. En droit comme sur le plan politique, la France peut légiférer et il faut le reconnaître. C'est une attitude à la fois européenne et gaulliste. Il ne faut pas se cacher derrière l'Europe lorsque l'on ne souhaite pas prendre une mesure.

**Le rapporteur** a répété qu'il partageait le point de vue de ceux qui soutiennent la proposition de résolution sur l'intérêt d'un taux réduit de TVA pour la restauration et qu'il n'ignorait pas qu'un engagement politique avait été pris, d'autant que sa portée a été forte au niveau local. De même, le rôle de chacun dans les négociations sur l'implantation d'ITER est connu de tous, mais il existe une différence majeure entre les deux dossiers. Dans le cas d'ITER, le gouvernement français a missionné M. Pierre Lellouche, tandis que dans le cas de la TVA sur la restauration, seul le Gouvernement est qualifié pour négocier avec la Commission.

Il faut avoir conscience que la situation a profondément évolué au cours des derniers mois. En l'espèce, la Commission européenne, qui a déjà fait part de son accord pour mettre de l'ordre dans les taux de TVA, ne serait plus dans son rôle de proposition, mais agirait en tant que gardienne des traités et des textes communautaires et il est probable que plusieurs de nos partenaires se chargeraient de lui rappeler, le cas échéant, son rôle.

Le débat sur la définition du principe de subsidiarité soulève de véritables interrogations. Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe permettait d'apporter des éléments de réponse, mais il n'a malheureusement pas pu aboutir. La présidence autrichienne organise néanmoins une réunion en avril prochain, qui pourrait permettre de dégager des règles communes sur le contrôle de la subsidiarité, ce qui peut laisser espérer des avancées en la matière avant même l'échéance de juin 2007.

La procédure de mise en œuvre d'un taux réduit de TVA à la restauration par le biais de dispositions législatives irait à l'encontre des mesures négociées avec les autres Etats membres. Quant à l'engagement d'un contentieux devant la Cour de Justice des Communautés européennes, il risquerait d'aller à l'encontre de nos intérêts, car, dans le contexte actuel, il semble préférable de discuter avec nos partenaires plutôt que d'entreprendre une démarche par nature conflictuelle.

Dès lors, le rapporteur a proposé de rejeter la proposition de résolution.

**Le Président Pierre Lequiller** a approuvé la position du rapporteur, tout en indiquant qu'il lui semblait effectivement opportun de prévoir une audition par la Délégation du commissaire européen en charge de la fiscalité et de l'union douanière, M. László Kovács.

Sur proposition du rapporteur, la Délégation a alors approuvé les conclusions de rejet de la proposition de résolution. La proposition de résolution de M. Pierre Lellouche a donc été *rejetée*.

**M. Michel Delebarre** a précisé qu'il s'était abstenu car il n'est ni juriste, ni membre de l'UMP et qu'il lui semblait que la majorité disposait d'autres moyens d'influence sur le Gouvernement que l'adoption d'une résolution par la Délégation.

**M. Pierre Lellouche** a affirmé qu'il redéposerait la proposition de résolution afin qu'elle soit examinée par la commission des finances et, éventuellement, en séance publique. Contrairement à ce qui a pu être déclaré précédemment, l'adoption de ce texte permettrait de soutenir le Gouvernement dans sa démarche.

## II. Communication de MM. Michel Delebarre et Daniel Garrigue sur le suivi de la stratégie de Lisbonne

**M. Michel Delebarre, rapporteur**, a indiqué que M. Daniel Garrigue et lui-même avaient participé à la deuxième rencontre parlementaire entre le Parlement européen et les parlements nationaux sur la stratégie de Lisbonne, à Bruxelles les 31 janvier et 1<sup>er</sup> février derniers. La dimension de cette rencontre était impressionnante, puisqu'elle a réuni 140 représentants de 29 Etats. Le Président du Parlement européen, M. Josep Borrell Fontelles et le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, se sont exprimés. Le tour d'horizon de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne dans les différents Etats s'est révélé très fastidieux, car les interventions ont formé une litanie, dans laquelle les représentants des parlements nationaux ont répété combien la stratégie de Lisbonne était importante dans leur pays et combien ils y étaient attachés. A l'avenir, il serait souhaitable de retenir une autre organisation, pour un meilleur résultat.

La stratégie de Lisbonne n'est pas prise en considération de la même manière selon les Etats. La France semble moins impliquée que ses partenaires. Dans certains Etats, les parlements nationaux sont très engagés, notamment dans la définition des programmes nationaux de réforme (PNR), dans leur avancée et dans leur évaluation. Certains parlements disposent de commissions transversales compétentes et tiennent des réunions d'évaluation. En comparaison, le Parlement français semble très extérieur à la stratégie de Lisbonne.

Celle-ci est un ensemble d'objectifs européens « réduits aux acquêts ». Il est vrai qu'elle ne peut traiter de tout. Elle affiche cependant toujours des ambitions élevées.

M. Michel Delebarre a souhaité faire trois remarques. Il a tout d'abord estimé qu'il serait souhaitable d'adopter des procédures impliquant vraiment les parlements nationaux. L'idée d'une commission transversale, à l'image du groupe qui existe au Parlement européen, présidé par M. Joseph Daul, est particulièrement intéressante.

En second lieu, il n'est pas certain que 25 programmes nationaux de réforme juxtaposés permettent d'aboutir à un résultat européen. L'Union européenne devrait piloter un véritable effort de convergence des PNR.

Enfin, certains Etats impliquent à juste titre les autorités régionales et territoriales dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Cela n'a pas été le cas de la France jusqu'à présent. Cependant, un pas positif a été accompli lors du dernier comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, qui a manifesté la volonté d'une intégration de la stratégie de Lisbonne dans les futurs contrats de projets Etat-régions. De très nombreuses compétences des régions concernent la stratégie de Lisbonne, par exemple en matière d'éducation, de formation professionnelle, de recherche ou encore d'aide aux PME.

**Le Président Pierre Lequiller**, après s'être déclaré en accord avec ces conclusions, a souhaité féliciter M. Michel Delebarre pour sa récente élection à la présidence du Comité des régions de l'Union européenne. Il s'est réjoui de l'élection d'un Français à cette fonction, exercée dans le passé par M. Jacques Blanc.

**M. Daniel Garrigue, rapporteur**, a estimé que la rencontre parlementaire avait eu le mérite de mettre les différents participants les uns en présence des autres, et que la

volonté, tant du Parlement européen que de la Commission, d'associer les parlements nationaux n'était pas un élément négligeable.

Il serait souhaitable d'introduire des améliorations dans l'organisation de ces rencontres, en fixant des thèmes plus précis, permettant la tenue de débats. Il aurait par exemple été intéressant d'aborder le thème de l'énergie.

La confrontation des expériences montre que les « petits » Etats et les nouveaux Etats membres sont plus attentifs à la stratégie de Lisbonne.

La procédure des programmes nationaux de réforme est très forte dans certains Etats. Celle-ci a eu des difficultés à démarrer en France, du fait d'un manque de compréhension des finalités, mais aussi parce que le calendrier imposé par la Commission a coïncidé avec celui de l'élaboration du projet de loi de finances. Il est positif que le comité interministériel pour l'Europe ait décidé qu'à l'avenir, le PNR serait présenté au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire.

La stratégie de Lisbonne, parce qu'elle repose sur les Etats, n'est pas une véritable stratégie, mais plutôt un ensemble d'objectifs. Il serait souhaitable que l'Europe se dote d'une stratégie face à la mondialisation, à l'instar des Etats-Unis et du Japon. A cette fin, l'Europe devrait disposer d'instruments d'analyse des évolutions économiques, démographiques, technologiques, et définir des enjeux stratégiques en matière industrielle, énergétique. L'accord entre Suez et Gaz de France traduit la difficulté pour la France, qui a une politique énergétique affirmée, de renoncer à ses leviers de commande, alors que de tels leviers n'existent pas au plan européen. Les Etats-Unis et le Japon ont des instruments et n'hésitent pas à intervenir quand leurs intérêts sont en cause.

**M. Michel Delebarre** a alors cité le rapport annuel de la Commission sur la croissance et l'emploi, qui comporte un chapitre sur l'insertion dans le monde du travail. Celui-ci souligne que « tout jeune ayant quitté l'école ou l'université devrait se voir offrir un emploi, un apprentissage ou une formation complémentaire dans les six mois d'ici à la fin de 2007 et dans les 100 jours d'ici à 2010 ». Il a estimé qu'il devrait s'agir d'une source d'inspiration pour le gouvernement français.

**Le Président Pierre Lequiller** a souhaité approfondir la réflexion sur le suivi de la stratégie de Lisbonne par l'Assemblée nationale. Il a proposé la tenue d'une réunion commune de la Délégation, de la commission des affaires économiques et de la commission des finances avant le débat d'orientation budgétaire.