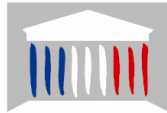


Document  
mis en distribution  
le 12 décembre 2005



N° 2747

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2005.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN, SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2730) de M. MICHEL BOUVARD, *tendant à exprimer le soutien de l'Assemblée nationale au Gouvernement dans la négociation européenne sur les taux réduits de TVA,*

PAR M. MICHEL BOUVARD,  
Député.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I.- DES REGLES APPLICABLES COMPLEXES .....</b>	<b>7</b>
<b>II.- DES DISCUSSIONS COMMUNAUTAIRES DIFFICILES .....</b>	<b>9</b>
<b>III.- UNE REFORME NECESSAIRE .....</b>	<b>11</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>13</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>15</b>



## INTRODUCTION

Le Conseil de l'Union européenne « ECOFIN » du 6 décembre 2005 n'est pas arrivé à adopter la réforme du régime des taux réduits de TVA. Il a renvoyé à un accord politique au prochain Conseil européen des 15 et 16 décembre prochains, qui aura principalement à traiter des perspectives financières 2007-2013.

Or, cette discussion comporte l'enjeu important de la possibilité du soutien au secteur de la restauration, ainsi qu'à d'autres services à forte intensité en main-d'œuvre, par l'instauration pérenne d'un taux de TVA réduit à 5,5 %.

La réforme du système des taux réduits de TVA fait l'objet de discussions communautaires depuis maintenant deux ans et demi, sans que les États membres n'arrivent à se mettre d'accord. Votre Rapporteur a souhaité, par le dépôt de la présente proposition de résolution (n° 2730), enregistrée à la Présidence de l'Assemblée le 7 décembre dernier, apporter un soutien fort et immédiat de la Représentation nationale au Gouvernement, qui est en charge de défendre la position de la France.

L'adoption de cette proposition de résolution par votre Commission des finances, dès le 8 décembre, sur une question qui ne fait pas l'objet de divergences majeures, montrerait à nos partenaires l'importance attachée par le Parlement à son issue favorable.

Sur le fond, les taux réduits de TVA ont fait l'objet de développements détaillés dans le rapport (n° 1243 rectifié) présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général de votre Commission des finances, avec une analyse et une justification qui n'ont pas changé. Cette réforme était jugée nécessaire pour un motif de rationalité (simplification de la réglementation communautaire) et des raisons d'équité (certains États membres pratiquent déjà un taux réduit sur la restauration). Votre Commission a alors adopté, le 19 novembre 2005, une proposition de résolution, qui est considérée comme définitivement adoptée par l'Assemblée nationale depuis le 21 décembre 2003 (n° TA 222).



## I.- DES REGLES APPLICABLES COMPLEXES

L'application des taux réduits de la TVA relève d'une compétence communautaire en application de l'article 93 du Traité CE, avec une prise de décision à l'unanimité des 25 États membres.

Elle est régie par la sixième directive 77/387CEE, du 17 mai 1977, plusieurs fois modifiée, ainsi que par les actes conclus dans le cadre des accords d'adhésion des nouveaux membres.

L'article 28 de la sixième directive autorise de façon permanente les États membres qui appliquaient avant 1991 des taux réduits ou nul sur la restauration à continuer à le faire : Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal. L'Autriche, dont l'adhésion est intervenue en 1995, a bénéficié du même régime.

Depuis 1999, des taux de TVA sont autorisés à titre temporaire sur une liste de services à haute intensité de main-d'œuvre. Les cinq secteurs concernés sont : les petits services de réparation ; la rénovation et la réparation de logements privés ; le lavage des vitres et le nettoyage des logements privés ; les services de soins à domicile ; la coiffure. Neuf États membres ont fait usage de cette faculté, pour certains secteurs : la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. C'est sur cette base que la France a, en contrepartie de la suppression d'une réduction d'impôt sur le revenu, établi la taxation à taux réduit des travaux sur les locaux d'habitation de plus de deux ans, ainsi d'ailleurs que le lavage des vitres, le nettoyage des logements privés et les services de soin à domicile. Initialement prévu pour ne s'appliquer que jusqu'au 31 décembre 2002, ce dispositif a été prorogé par deux fois. L'échéance actuellement prévue est le 31 décembre 2005.

D'autres dérogations limitées dans le temps, échelonnées jusqu'à la fin 2010, ont été introduites pour les nouveaux États membres dans leurs actes d'adhésion. Chypre, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie sont ainsi autorisés, à titre transitoire, à appliquer un taux réduit sur la restauration, jusqu'au 31 décembre 2007.





## II.– DES DISCUSSIONS COMMUNAUTAIRES DIFFICILES

Le 25 juillet 2003<sup>(1)</sup>, la Commission européenne a proposé une révision générale des taux réduits de TVA, mais les diverses tentatives menées jusqu'ici n'ont pas permis de parvenir à un accord au sein du Conseil. La Commission proposait de simplifier, d'unifier et de pérenniser les différents systèmes dérogatoires. En permettant, dans sa proposition, un taux réduit de TVA sur la restauration, la Commission européenne en reconnaissait les effets bénéfiques sur l'activité économique et l'emploi, en France comme chez nos partenaires.

Le compromis de la Présidence luxembourgeoise, au cours du premier semestre 2005, n'a pas été adopté. Il définissait un mécanisme dit de flexibilité, d'une application limitée dans le temps, donnant aux États membres la faculté d'appliquer jusqu'au 31 décembre 2015, un taux réduit de TVA sur les services de restauration et certains services à haute intensité de main d'œuvre. Il proposait la prorogation, sans limite de date, des dispositions spécifiques dont bénéficient les anciens États membres et la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2015, de celles dont bénéficient les dix nouveaux États membres.

La présidence britannique a présenté en septembre 2005 un premier compromis qui s'appuyait largement sur le compromis luxembourgeois.

La présidence britannique a ensuite établi une deuxième proposition fondée sur la renonciation au mécanisme dit de la flexibilité, en raison des réserves de certains États membres craignant de pressions de la part des secteurs concernés, d'autres s'opposant par principe à une distinction entre les domaines relevant du droit commun et ceux relevant de la flexibilité. La France était, pour sa part, favorable à ce mécanisme. En contrepartie, la Présidence britannique a proposé une extension du domaine de droit commun aux services dont il était prévu qu'ils relèvent de la flexibilité et aux autres services délivrés localement. La France s'était ralliée à cette proposition. Néanmoins, celle-ci n'a pas non plus été adoptée lors du Conseil ECOFIN du 8 novembre.

Une troisième proposition a été alors présentée par le Royaume-Uni. Elle prévoit la possibilité de taux réduits pour les services à haute intensité de main d'œuvre, ainsi que pour un certain nombre de demandes des États membres, dont celles de la France, sur les travaux de réparation des bâtiments et la restauration. La proposition concerne : les petits services de réparation (bicyclette, chaussures et articles en cuir, vêtement et linge de maison) ; la construction de monuments ainsi que la rénovation, la réparation, la transformation et l'entretien de logements privés de plus de cinq ans, monuments et lieux de culte ; le lavage de vitres et nettoyage de logements privés ; les services de soins à domicile ; la coiffure ; la restauration ; les péages des ponts routiers nationaux. La France s'est encore une fois ralliée à un tel dispositif de compromis.

---

(1) Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de TVA (COM[2003]397 final N° E2365).

Mais le Conseil ECOFIN du 6 décembre n'a pas pu, non plus, conclure et a décidé de soumettre le dossier au Conseil européen des 15 et 16 décembre, en vue de parvenir à un accord. À la suite du rapport de Mme Christa Randzio-Plath<sup>(1)</sup>, Mme Pervenche Berès, Présidente de la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, a notamment souhaité qu'un accord soit trouvé avant la fin de l'année.

Cette situation de blocage est essentiellement imputable à la position de six États membres : l'Allemagne, la Suède, le Danemark, la Slovaquie, l'Autriche et l'Estonie.

Le Danemark, qui a renoncé aux taux réduits et n'applique qu'un seul taux de TVA, a une position de principe et ne veut pas aggraver la concurrence des États qui ont des taux plus bas. La Suède préfère une prolongation des dispositions temporaires. L'Allemagne est pour sa part attentive à ne pas saper les bases de ses recettes fiscales, alors que la nouvelle coalition au gouvernement entame un redressement budgétaire notamment fondé sur le relèvement de 16 % à 19 % de son taux moyen, et ne souhaite pas nécessairement une liste aussi large que celle qui est proposée. L'Allemagne ne souhaite toujours pas être confrontée à des pressions considérables des secteurs économiques pour exiger une baisse de la TVA dans tels ou tels nouveaux secteurs.

Dans l'hypothèse d'un nouvel échec des négociations entre les chefs d'État, la discussion reprendrait le 21 janvier prochain au Conseil ECOFIN, sous présidence autrichienne. La Commission laisserait entendre que pour les dérogations arrivant à échéance le 31 décembre 2005, elle n'engagerait pas de procédure d'infraction pour les États membres qui continueraient à pratiquer des taux réduits pour les services à forte intensité de main-d'œuvre.

---

(1) Rapport (n° A-0410/2003) déposé le 25 novembre 2003 par Mme Christa Randzio-Plath au nom de la Commission économique et monétaire du Parlement européen. Ce rapport avait été adopté en séance plénière du Parlement européen le 4 décembre 2003.

### III.— UNE REFORME NECESSAIRE

À la suite d'une proposition de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sous le rapport de M. Daniel Garrigue<sup>(1)</sup>, votre Commission adoptait, en décembre 2003, une résolution qui demandait la suppression de la TVA à l'importation sur les objets d'art et le maintien de l'application du taux réduit à la réparation et à la rénovation de logements, ainsi que l'extension de la même faculté à la restauration. Elle estimait également nécessaire de répondre aux attentes de l'opinion en taxant également au taux réduit les disques et les cassettes sonores.

Le Sénat adoptait également une résolution (n° 50 2003/2004) allant dans le même sens que celle de l'Assemblée nationale.

Dans le seul secteur du bâtiment, ce taux réduit de TVA a permis la création de plus de 50 000 emplois, un supplément de 2 milliards d'euros de travaux chaque année, 500 millions de recettes fiscales et sociales supplémentaires par an, une rénovation croissante de l'habitat et une lutte plus efficace contre le travail au noir.

La situation particulière de la restauration mériterait une mesure analogue. En France coexistent deux taux, un taux plein pour la restauration traditionnelle et un taux réduit pour la restauration à emporter, ce qui crée des distorsions de concurrence. Cette mesure serait d'autant plus justifiée pour la restauration qu'il s'agit d'une activité à forte intensité de main-d'œuvre. C'est un secteur comportant un fort gisement d'emploi et cette mesure serait source d'un surcroît d'activités.

Des taux réduits de TVA devraient être autorisés de façon permanente pour les travaux de rénovation des logements, la restauration et les emplois de service à la personne. Des taux réduits sur ces services ne gêneraient nullement nos partenaires européens dans la mesure où il s'agit de services de proximité qui ne sont pas soumis à la concurrence européenne ou internationale. Ils ne créent donc aucune difficulté de fonctionnement pour le marché intérieur.

---

(1) Proposition de résolution (n° 1161) de M. Daniel Garrigue, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, (COM [2003] 397 final/E 2365), déposée le 23 octobre 2003.

Rapport d'information (n° 1160) de M. Daniel Garrigue, au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 23 octobre 2003.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 décembre 2005, votre Commission a examiné la **proposition de résolution de M. Michel Bouvard, tendant à exprimer le soutien de l'Assemblée nationale au Gouvernement dans la négociation européenne sur les taux réduits de TVA (n° 2730).**

**Votre Rapporteur** a rappelé l'historique des discussions communautaires sur les taux réduits de TVA. En juillet 2003, la Commission européenne a proposé une révision générale des taux réduits de TVA qui visait à simplifier, unifier et pérenniser les différents systèmes dérogatoires. Mais les tentatives menées jusqu'ici n'ont pas permis de parvenir à un accord au sein du Conseil.

Le compromis de la Présidence luxembourgeoise, au cours du premier semestre 2005, n'a pas été adopté. Il définissait un mécanisme temporaire, dit de flexibilité, donnant aux États membres la faculté d'appliquer, jusqu'au 31 décembre 2015, un taux réduit de TVA sur les services de restauration et certains services à haute intensité de main-d'œuvre.

La Présidence britannique a élaboré trois compromis successifs, entre septembre et novembre derniers, auxquels le Gouvernement français s'est à chaque fois rallié. Mais le Conseil ECOFIN du 6 décembre a décidé de soumettre le dossier au Conseil européen des 15 et 16 décembre, en vue de parvenir à un accord.

La France bénéficie d'une dérogation lui permettant de pratiquer un taux réduit pour les travaux sur les locaux d'habitation de plus de deux ans. La situation particulière de la restauration, activité à forte intensité de main-d'œuvre, mériterait une mesure analogue. En France coexistent deux taux, un taux plein pour la restauration traditionnelle et un taux réduit pour la restauration à emporter, ce qui crée des distorsions de concurrence.

La proposition de résolution présentée par votre Rapporteur vise à apporter le soutien de la Représentation nationale au Gouvernement, qui est en charge des discussions à Bruxelles. Il ne s'agit cependant pas de mettre nos partenaires devant le fait accompli en adoptant par voie d'amendement des mesures unilatérales. Le projet de loi de finances pour 2006 ne doit donc pas anticiper la décision du Conseil de l'Union européenne, faute de quoi notre position serait considérée comme de l'arrogance par nos partenaires. La Constitution et le Règlement permettent à l'Assemblée nationale d'adopter une résolution par laquelle elle exprime sa position de soutien de la pérennisation de taux de TVA sur les services de rénovation de logement et son extension à des services à forte intensité de main-d'œuvre comme la restauration et les emplois de services à la personne. Une telle décision serait bénéfique pour l'emploi et pour la lutte contre le travail au noir dans notre pays.

**M. Pierre Lequiller, Président de la Délégation pour l'Union européenne**, usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, a apporté son soutien total à la proposition de résolution, qui confirme celle adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 2003. Il s'agit à la fois de pérenniser les taux réduits de TVA à 5,5 % sur les travaux de rénovation de bâtiments ainsi que sur les emplois de service à la personne, et d'obtenir le même taux réduit pour la restauration.

L'adoption de cette proposition de résolution permettra de soutenir le Gouvernement dans la démarche qu'il a engagée vis-à-vis de nos partenaires européens ; elle va donc dans le sens de l'intérêt de notre pays et des professionnels concernés. Cette procédure est préférable à l'adoption de l'amendement présenté par M. Thierry Mariani au projet de loi de finances rectificative pour 2005, laquelle susciterait inévitablement une réaction négative des institutions communautaires, défavorable aux intérêts de la France et des secteurs concernés. Notre pays serait alors passible d'un recours en manquement, intenté par la Commission européenne devant la Cour de justice des Communautés européennes, avec des astreintes à payer.

**M. Didier Migaud** a indiqué que le groupe socialiste soutient cette proposition de résolution, même si elle arrive un peu tardivement. Cela prouve que le dossier est plus compliqué que ce que laissait entendre le Président de la République ou l'opposition parlementaire en 2001. On peut donc comprendre la colère des restaurateurs vis-à-vis de positions hypocrites et d'engagements dont on peut douter de la sincérité.

Une réduction ciblée des taux de TVA avait été obtenue par le gouvernement précédent. Il faut espérer que le gouvernement actuel puisse obtenir la même décision de la part de nos partenaires européens. On attendra donc avec impatience les résultats du prochain Conseil européen pour mesurer le crédit de la France.

La Commission a *adopté*, à l'unanimité, la proposition de résolution sans modification.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Propositions de la Commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Sans modification).</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	
Vu l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne,	
Vu la sixième 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 uniforme,	
Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (COM [2003] 397 final/n° E 2365),	
1. Rappelle son attachement aux principes et mesures exposés dans sa Résolution du 21 décembre 2003 sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (COM [2003] 397 final/n° E 2365).	
2. Soutient la position du Gouvernement français dans la négociation sur les taux de TVA réduits, qui doivent être autorisés de façon pérenne et inclure les travaux de rénovation des logements, la restauration et les emplois de service à la personne.	

-----  
N° 2747 – Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de résolution (n° 2730) de M. Michel Bouvard, tendant à exprimer le soutien de l'Assemblée nationale au Gouvernement dans la négociation européenne sur les taux réduits de TVA (M. Michel Bouvard)