



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Bruxelles, le 30 mai 2011

**LIVRE VERT
sur l'avenir de la TVA**

Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace

{SEC(2010) 1455 final}

Contribution de l'Union sociale pour l'habitat
USH EC Transparency Registration : n°51553694127-62

L'essentiel

Les taux réduits de TVA au logement social n'affectent pas le bon fonctionnement du marché intérieur. Ils relèvent des conditions économiques et financières de bon accomplissement des missions particulières imparties aux organismes de logement social par le législateur interne au titre des services d'intérêt économique général (SIEG) telles qu'établies à l'article 14 du TFUE, en tant que disposition d'application générale du Traité, et à l'article premier du protocole 26 au titre des valeurs communes de l'Union européenne.

Réponses aux questions 1, 6, 13, 15, 16, 17, 18, 19 et 33

Q1. Pensez-vous que le régime de TVA actuellement applicable aux échanges intra-UE est suffisamment adapté au marché unique ou constitue-t-il pour vous un obstacle à la maximalisation des avantages de ce marché?

Dans le champ de la location de locaux nus à usage d'habitations ainsi que dans celui plus spécifique de la fourniture de logements sociaux, les notions d'échanges intra-UE et de maximalisation des avantages du marché unique ne sont pas pertinentes.

En effet, par nature la fourniture de biens immobiliers à usage d'habitation est ancrée sur un territoire, tant du point de vue de l'offre de biens par un investisseur que de la demande des ménages. Les différences de traitement au regard du régime de TVA applicable s'inscrivent dans un ensemble des dispositions légales plus global touchant par exemple à la réglementation des loyers et des charges locatives, aux conditions des baux locatifs, aux paramètres de calcul des aides sociales au logement, etc..., autant d'éléments étroitement imbriqués, définis au niveau de l'Etat-membre et s'appliquant à l'ensemble des opérateurs présents de cet Etat-membre et ne relevant pas du processus communautaire de rapprochement des législations des Etats-membres.

Ainsi, les différences de traitement de la fourniture de biens immobiliers au regard du régime de TVA entre Etats-membres ne sauraient affecter les échanges intracommunautaires en l'état actuel de développement du marché intérieur. Ni la demande de logements des ménages, ni les décisions de mise à disposition d'une offre de logements par les investisseurs, ne relèvent d'arbitrages fondés sur l'analyse du régime de TVA applicable quant à leur choix de localisation dans un Etat-membre donné.

Il en est de même dans le champ plus spécifique du logement social. Le régime de TVA applicable est étroitement lié aux mécanismes de financement et d'aide publique à la fourniture de logements sociaux. Il relève en soi d'une modalité à part entière d'aide publique, comme c'est le cas en France. L'avantage éventuel d'un régime de TVA ne peut donc être évalué sans prendre en considération l'ensemble des modalités complémentaires d'aides publiques directes et indirectes au logement social ainsi que de leurs paramètres de calcul. Par ailleurs, les obligations spécifiques en matière d'attribution des logements sociaux aux ménages bénéficiaires contribuent à centrer la demande de logements sociaux sur les ménages vivant dans le territoire d'implantation de l'offre. Les décisions de

mobilité résidentielle intracommunautaire des ménages demandeurs de logements sociaux, si tant est qu'elles existent, ne sont pas fondées sur l'analyse des avantages comparatifs des régimes de TVA applicables au logement social entre les Etats-membres. Enfin et surtout, les modalités d'enregistrement et d'agrémentation des organismes de logements sociaux par les autorités publiques (régime d'autorisation) intègrent le principe de l'ancrage territorial par la définition d'un territoire donné d'intervention, de nature infranationale, interdisant de droit toute activité transfrontalière.

Q6. Quelles sont les exonérations actuelles de la TVA qui ne devraient pas être maintenues? Veuillez expliquer pourquoi, selon vous, elles posent un problème. Certaines exonérations devraient-elles être maintenues et, si oui, pourquoi?

L'exonération de TVA sur les locations de locaux nus à usage d'habitation appliquée dans tous les Etats-membres sauf dérogation particulière, doit être maintenue pour deux raisons principales :

1. Cette disposition ne pose pas de problème spécifique et n'affecte pas le bon fonctionnement du marché intérieur, y compris en présence de dérogations individuelles.
2. Introduire une TVA sur les loyers des ménages, à taux normal ou réduit, conduirait à repenser l'ensemble des dispositifs existants (régulation, paramétrage des aides sociales au logement,...) question d'autant plus sensible que les dépenses en logement représentent le premier poste du budget des ménages européens et que la part du loyer dans le budget des ménages croît avec la degré de pauvreté. Il s'agit par conséquent d'une question très sensible politiquement et socialement, a fortiori en cette période de crise économique et de crise du logement dans les principales villes européennes.

Q11. Quels sont les principaux problèmes liés aux règles en matière de TVA actuellement applicables aux services internationaux, que ce soit au niveau de la concurrence et de la neutralité fiscale ou à tout autre égard?

Pas de commentaires spécifiques compte tenu de la compétence territoriale limitée des organismes de logements sociaux sous agrément.

Q13. Quelles sont, s'il y en a, les dispositions de la législation de l'Union en matière de TVA qui devraient être fixées dans un règlement du Conseil plutôt que dans une directive?

Favorable au maintien de la directive en la matière, compte tenu des marges de transposition dans le droit interne que celle-ci induit, notamment en matière de taux de TVA applicables aux services relevant de la politique sociale et de biens de première nécessité. Le champ d'application en la matière relève en effet de choix sociaux et tutélaires dont seul le législateur national dispose de la légitimité démocratique à en définir le contenu et la portée effective, a fortiori dans le secteur du logement social qui relève d'un service d'intérêt économique général et est régi par les articles 14 et 106 du TFUE, par l'article premier du protocole 26 et par l'article 36 de la charte des droits fondamentaux de l'UE..

Q14. Estimez-vous que les modalités d'application devraient être établies par décision de la Commission?

Non, notamment en matière de taux de TVA applicables aux services relevant de la politique sociale et de biens de première nécessité. Le champ d'application en la matière relève en effet de choix sociaux et tutélaires dont seul le législateur national dispose de la légitimité démocratique à en définir le contenu et la portée effective, a fortiori dans le secteur du logement social qui relève d'un service d'intérêt économique général et est régi par les articles 14 et 106 du TFUE, par l'article premier du protocole 26 et par l'article 36 de la charte des droits fondamentaux de l'UE..

Q15. Si cette solution n'est pas réalisable, des lignes directrices sur les nouvelles règles législatives de l'Union en matière de TVA pourraient-elles être utiles, même si elles ne sont pas contraignantes pour les États membres?

Oui

Q15' La publication de lignes directrices de ce type présente-t-elle selon vous des inconvénients?

Non, dès lors qu'elles ne sont pas contraignantes et ne remettent pas en cause des choix sociaux opérés par le législateur national.

Q16. De manière plus générale, quelles sont les mesures qui permettraient d'améliorer le processus législatif, d'en renforcer la transparence et d'y associer plus étroitement les parties prenantes, de la phase initiale (rédaction de la proposition) à la phase finale (mise en oeuvre nationale)?

Précisément en y associant plus étroitement les parties prenantes, de la phase initiale (rédaction de la proposition) à la phase finale (mise en œuvre nationale).

Q17. Les dérogations octroyées aux États membres vous ont-elles posé des difficultés? Si oui, veuillez préciser.

La procédure actuelle d'octroi des dérogations individuelles est satisfaisante. De telles dérogations individuelles à l'exemple de l'Autriche ou de l'Italie, n'ont jusqu'à présent pas posé de problème dans le champ de la location de locaux nus à usage d'habitations ainsi que dans celui plus spécifique de la fourniture de logements sociaux.

En effet, par nature la fourniture de biens immobiliers à usage d'habitation est ancrée sur un territoire, tant du point de vue de l'offre que la demande des ménages. Les différences de traitement au regard du régime de TVA applicable s'inscrivent dans un ensemble des dispositions légales plus global touchant par exemple à la réglementation des loyers, aux conditions des baux locatifs, aux paramètres de calcul des aides sociales au logement, etc...., autant d'éléments étroitement imbriqués, définis au niveau de l'Etat-membre et ne relevant pas du processus communautaire de rapprochement des législations des Etats-membres.

Ainsi, les différences de traitement de la fourniture de biens immobiliers au regard du régime de TVA entre Etats-membres, tant du point de vue des dérogations éventuelles que du niveau de taux applicable, ne sauraient affecter les échanges intracommunautaires en l'état actuel de développement du marché intérieur. Ni la demande de logements des ménages, ni les décisions de mise à disposition d'une offre de logement par les investisseurs, ne relèvent d'arbitrages fondés sur le régime de TVA applicable quant à leur choix de localisation dans un Etat-membre.

Il en est de même dans le champ plus spécifique du logement social. Le régime de TVA applicable est étroitement lié aux mécanismes de financement et d'aide publique à la fourniture de logements sociaux, voire relève en soi d'une modalité à part entière d'aide publique, comme c'est le cas en France. L'avantage éventuel d'un régime de TVA ne peut donc être évalué sans prendre en considération l'ensemble des modalités de financement du logement social et leurs paramètres de calcul. Par ailleurs, les obligations spécifiques en matière d'attribution des logements sociaux aux ménages bénéficiaires contribuent à centrer la demande de logements sociaux sur les ménages vivant dans le territoire concerné. Les décisions de mobilité résidentielle intracommunautaire des ménages demandeurs de logements sociaux ne sont pas fondées sur l'analyse des avantages comparatifs des régimes de TVA applicables dans les Etats-membres. Enfin et surtout, les modalités d'enregistrement et d'agrémentation des organismes de logements sociaux par les autorités publiques (régime d'autorisation) intègrent la définition d'un territoire spécifique d'intervention, de nature infranationale, interdisant de droit toute activité transfrontalière.

Q18. Pensez-vous que la procédure actuelle d'octroi des dérogations individuelles est satisfaisante et, dans la négative, comment pourrait-on l'améliorer?

De telles dérogations individuelles n'ont jusqu'à présent pas posé de problème dans le champ de la location de locaux nus à usage d'habitations ainsi que dans celui plus spécifique de la fourniture de logements sociaux. Ces champs d'application relevant de la compétence exclusive des Etats-membres (régime général des loyers et organisation d'un secteur du logement social en qualité de service d'intérêt économique général), dès lors qu'il est démontré que de telles dérogations individuelles n'affectent pas les échanges intra-UE, celles-ci doivent pouvoir être accordées aux Etats-membres qui en font la demande expresse, justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général en tant que composante de la politique sociale et/ou l'exécution d'un service d'intérêt économique général (art. 14 et 106 du TFUE).

Q19. Pensez-vous que la structure actuelle des taux entrave fortement le bon fonctionnement du marché unique (distorsion de la concurrence), qu'elle entraîne un traitement inégal de produits comparables, notamment des services en ligne par rapport aux produits et services portant sur un contenu similaire, ou qu'elle engendre des coûts de conformité importants pour les entreprises? Si oui, dans quelles situations?

Non la structure actuelle des taux réduits dans le secteur du logement social au sens de la définition qui en est donnée par la Directive TVA dans son annexe III catégorie 10 «la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale», quel qu'en soit le statut d'occupation, n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le secteur du logement social est organisé et régulé au niveau national et régional par des opérateurs agréés ancrés localement disposant d'une compétence territoriale limitée et fournissant un service de logement social à des populations locales dont les conditions d'attribution sont définies en fonction de priorités d'accès et des besoins réels en logements non satisfaits par les seules forces du marché. En conséquence, ni l'application de taux réduits au logement social, ni la diversité de ces taux réduits dans les Etats-membres, n'entravent a priori le bon fonctionnement du marché unique tant du point de vue de l'offreur compte tenu des dispositifs d'encadrement (régimes d'autorisation) que des ménages demandeurs de logements sociaux dont les décisions de mobilité résidentielle intracommunautaire ne sont pas motivées par la structure de taux réduits d'application.

Il s'agit par ailleurs d'une mesure à part entière de financement et d'aide publique au logement social relevant de la notion communautaire de compensations de service public régie par la décision de 2005 sur les aides d'Etat et relevant de la compétence exclusive des Etats-membres au niveau national, voire régional. En l'absence de politique communautaire de logement social et d'harmonisation des aides publiques au logement social dans l'Union européenne, chaque Etat-membre doit être libre de définir ses choix sociaux, ses priorités d'intervention et ses mécanismes d'aide publique. L'existence de régimes d'aides différents d'un Etat-membre à l'autre, voire d'une région à l'autre, n'entrave pas a priori le bon fonctionnement du marché intérieur. Il en va de même de la structure des taux réduits applicable au logement social. Par ailleurs, les taux réduits de TVA, en tant que modalité à part entière de compensation des coûts nets d'exécution du service d'intérêt économique général du logement social, relèvent des conditions économiques et financières de bon accomplissement des missions imparties au logement social au titre de l'article 14 du TFUE, disposition d'application générale.

Q20. Préférez-vous qu'il n'y ait pas de taux réduits (ou qu'il en existe simplement une liste très courte), ce qui pourrait permettre aux Etats membres d'appliquer un taux normal plus bas, ou seriez-vous favorable à la création d'une liste de taux réduits de TVA obligatoire et uniformément appliquée dans l'Union européenne, notamment pour répondre aux objectifs spécifiques définis en particulier dans la stratégie «Europe 2020»?

Cette question ne se pose pas dans le champ du logement social compte tenu de son mode de définition et de régulation infranationale. Les taux réduits dans le logement social relèvent d'un dispositif d'aide publique au secteur qui est défini localement et en cohérence et complémentarité avec d'autres formes d'aides publiques, y compris des aides de l'Union européenne (FEDER, Prêt de la BEI...).

La suppression des taux réduits dans le champ du logement social ou l'application d'un taux réduit unique obligatoire dans tous les Etats-membres, ne seraient fondées ni au regard de l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur, ni au regard du principe de subsidiarité et de la compétence exclusive des Etats-membres à définir les instruments de financement de leurs politiques nationales et ou régionales du logement social, a fortiori quand celles-ci relèvent de services d'intérêt économique général régis par des articles d'application générale du Traité (article 14 du TFUE et article premier du protocole 26 TUE-TFUE) ainsi que par l'article 106 du TFUE.

A titre d'exemple, en France, la loi de finances pour 1997 a permis d'appliquer le taux réduit de TVA aux opérations de construction de logements sociaux neufs à usage locatif. Cette mesure a compensé la suppression des subventions directes accordées par l'Etat au titre de la construction de ces logements. En pratique, cette forme d'aide, via le taux réduit de TVA, s'est révélée plus efficace que le régime antérieur des subventions directes. Elle permet en effet une aide directement proportionnelle au coût de la construction, dont les règles et modalités sont plus stables et plus transparentes (moins d'aléas que les subventions notamment au regard du montant, des délais de versement et d'instruction de la demande).

Dés lors que le principe de taux réduit est accepté sur base d'une raison d'intérêt général et d'un objectif de politique publique et que la structure de taux n'affecte pas les échanges intracommunautaires, les Etats membres doivent pouvoir différencier ces taux réduits en fonction des objectifs poursuivis et de leur articulation avec des dispositifs complémentaires définis localement car relevant de leurs compétences exclusives.

A ce titre, il conviendrait d'assouplir la structure actuelle des taux réduits, notamment en matière de plancher de taux réduits, dans les secteurs tels le logement social dont la structure de taux n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur et est justifiée par une raison d'intérêt général (politique sociale, exécution d'un service d'intérêt économique général et modalité de compensation des coûts de son exécution...).

Q28. Pensez-vous que les règles actuelles en matière de TVA créent des difficultés dans le cadre des opérations transfrontalières intraentreprises ou intragroupes? Si oui, comment y remédier?

Pas concerné

Q33. Quelles questions autres que celles déjà abordées devraient être examinées dans le cadre de la réflexion sur l'avenir du système de TVA de l'Union européenne? Quelles solutions recommanderiez-vous?

L'avenir du système de TVA doit être pensé conformément aux principes de nécessité et de proportionnalité du Traité et des dispositions d'application générale de l'article 14 du TFUE. Il doit être approfondi et renforcé dans les secteurs participant directement au développement des échanges intracommunautaires et du marché intérieur. Mais il doit également être assoupli dans les autres secteurs ne relevant pas des échanges intracommunautaires et participant de la mise en œuvre de politiques publiques des Etats-membres, notamment en matière de politiques sociales et de services d'intérêt économique général ancrés localement.

Par ailleurs, l'avenir du système de TVA devra intégrer une exigence légitime de cohérence de ses dispositions propres avec les autres dispositions du droit communautaire. A titre d'exemple, dans le champ du logement social, la

question du taux de TVA applicable conformément à la directive TVA est étroitement liée aux dispositions existantes :

1. en matière de principe de liberté des Etats-membres à organiser et à financer les services d'intérêt économique général tel qu'établi à l'article 2 du Protocole 26 TUE-TFUE,
2. en matière d'aides d'Etat sous la forme de compensation de service public, le bénéfice d'un taux réduit entrant dans le calcul et le contrôle de l'absence de surcompensation exigés par la décision d'exemption de notification de novembre 2005 en cours de révision d'ici novembre 2011,
3. en matière de marchés publics, la qualification d'aide d'Etat du bénéfice d'un taux réduit de TVA au titre de la compensation des coûts nets d'exécution d'un service d'intérêt économique général, étant directement liée à l'absence d'octroi du bénéfice de ce taux réduit par une procédure d'appel d'offre, ou en référence aux coûts moyens d'une entreprise bien gérée et adéquatement équipée en infrastructure, conformément aux dispositions de l'arrêt Altmark,
4. en matière de règlement FEDER, les contreparties nationales exigées intègrent le bénéfice d'un taux réduit. La suppression des taux réduits conduirait à remettre en cause le montage de projet FEDER et à mobiliser d'autres contreparties nationales.

Une approche globale et cohérente de ces diverses branches autonomes du droit communautaire s'impose dans un souci légitime de sécurité et de prévisibilité juridiques et en application des dispositions de portée générale établies à l'article 14 TFUE quant à la coresponsabilité de l'Union et de ses Etats-membres de veiller à ce que le logement social, en qualité de service d'intérêt économique général, puisse accomplir les missions particulières qui lui ont été imparties.

Contact :

Laurent Ghekiere
Head of EU Office - Union Sociale pour l'Habitat
Union Sociale pour l'Habitat - EU Office Brussels
Housing Europe Centre
Square de Meeûs 18 - B-1050 Brussels
Phone +322 213 84 41 Mobile +336 86 16 91 60
USH EC Transparency Registration : n°51553694127-62
<http://www.union-habitat.eu>