

DOCUMENTS DE SÉANCE

1968 - 1969

30 SEPTEMBRE 1968

DOCUMENT 121

Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur la proposition de la Commission
des Communautés européennes au Conseil (doc. 13/68)
concernant une troisième directive en matière
d'harmonisation des législations des États membres
relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires
(Modalités communes d'application de la taxe sur la valeur
ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles)

Rapporteur : M. Artzinger

Par lettre en date du 8 avril 1968, le président du Conseil a consulté le Parlement européen sur une proposition de la Commission des Communautés européennes concernant une troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires.

Cette proposition a été imprimée et distribuée comme document de séance 13/68 et renvoyée, le 11 avril 1968, pour examen au fond à la commission des finances et des budgets et, pour avis, à la commission de l'agriculture et à la commission économique.

La commission des finances et des budgets a désigné, lors de sa réunion du 10 mai 1968, M. Artzinger comme rapporteur.

La commission de l'agriculture a adopté son avis rédigé par M. Klinker, lors de sa réunion du 10 septembre 1968.

La commission économique a adopté son avis rédigé par M. Bousch, lors de sa réunion du 20 septembre 1968.

La commission des finances et des budgets a adopté à l'unanimité le présent rapport, lors de sa réunion du 24 septembre 1968.

Étaient présents : MM. Spénale, président, Borocco, vice-président, Artzinger, rapporteur, Aigner, Corterier, De Bosio, Deringer (suppléant M. Scelba), Gerlach, Leemans, Pianta.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	II — Fondements et particularités de la proposition de la Commission	13
B — Exposé des motifs	12	III — Observations sur la proposition de la Commission	15
Introduction	12	A — Le domaine politico-institutionnel	15
I — Le principe de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles et les observations du Parlement européen sur la deuxième directive	12	B — Modalités de l'application	17
		Avis de la commission de l'agriculture	19
		Avis de la commission économique	24

A

La commission des finances et des budgets soumet, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, au vote du Parlement européen la proposition de résolution suivante :

Proposition de résolution

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires

(Modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil ⁽¹⁾,
- consulté par le Conseil, conformément à l'article 100 du traité instituant la C.E.E. (doc. 13/68),
- vu sa résolution du 8 mars 1966 sur la deuxième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ⁽²⁾,
- vu le rapport de la commission des finances et des budgets et l'avis de la commission de l'agriculture ainsi que l'avis de la commission économique (121/68),

1. Se félicite de ce que la Commission des Communautés européennes ait présenté, en un laps de temps relativement court après la promulgation par le Conseil, le 11 avril 1967, de la deuxième directive concernant la taxe sur le chiffre d'affaires, une troisième directive tendant à assujettir le secteur agricole au régime communautaire de la taxe sur la valeur ajoutée sur la base de modalités qui tiennent compte de ses particularités;

2. Constate avec satisfaction que cette proposition répond, pour l'essentiel, aux vœux exprimés par le Parlement européen dans sa résolution du 8 mars 1966;

3. Approuve donc cette proposition, pour autant qu'il soit entièrement tenu compte des considérations suivantes portant sur le domaine politico-institutionnel et sur l'application pratique ainsi que des modifications qui en résultent;

4. Est favorable à l'application, en une seule phase, d'un taux commun réduit et d'un taux forfaitaire, mais élève de sérieuses réserves à l'égard du cadre institutionnel dans lequel ces taux doivent être fixés, c'est-à-dire par le Conseil sur proposition de la Commission;

5. Rappelle que :

- a) la fixation des impôts relève traditionnellement des pouvoirs essentiels des Parlements;

(1) J.O. no C 48 du 16 mai 1968, p. 2.
(2) J.O. no 53 du 24 mars 1966, p. 761-66.

- b) dans sa résolution du 8 mars 1966, il s'est exprimé comme suit :
« est d'avis que, dans la mesure où l'entrée en vigueur de la directive entraîne une limitation des pouvoirs législatifs des Parlements nationaux, des pouvoirs équivalents doivent être transférés au Parlement européen, en particulier en cas de modification des prescriptions prévues »;
- c) le Conseil, en prenant ses décisions sur les problèmes de l'équilibre à établir dans le secteur du lait, a convenu de donner suite à sa déclaration sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen qui figure au procès-verbal de sa séance restreinte du 23 décembre 1963;
- d) le règlement financier du F.E.O.G.A. devra être révisé dans un avenir désormais très proche, afin de remplacer les contributions des États membres par des ressources propres, ce qui rendra nécessaire l'application de l'article 201 du traité de la C.E.E., qui implique un renforcement des pouvoirs du Parlement européen;
- e) d'ores et déjà, il existe suffisamment de motifs pour résoudre, par un renforcement considérable des pouvoirs du Parlement européen, la question d'un contrôle parlementaire valable de l'activité des Communautés, question maintes fois discutée et soulevée une fois de plus par la présentation de la proposition de troisième directive;

6. Invite donc la Commission à soumettre au Conseil, avant le 1^{er} avril 1969, selon la procédure de l'article 201 du traité de la C.E.E., non seulement des propositions relatives aux ressources propres, mais aussi des propositions concernant un renforcement général des pouvoirs du Parlement européen.

Si ces dispositions n'étaient pas adoptées par les États membres et ratifiées par les Parlements nationaux en temps utile pour entrer en vigueur à la date à laquelle le Conseil doit fixer le taux réduit commun et le taux forfaitaire en vue de leur application au 1^{er} janvier 1970, une décision ne devrait en aucun cas être prise avant que le Parlement ait eu la faculté d'en délibérer;

7. Estime qu'il est indispensable, étant donné ces circonstances et les motifs évoqués au paragraphe 5, que le taux réduit commun et le taux forfaitaire ne soient fixés par le Conseil, sur proposition de la Commission, que lorsque le Parlement se sera prononcé dans les conditions prévues par les dispositions sur le renforcement de ses pouvoirs, adoptées par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles;

8. Attire l'attention sur le fait que les services fournis dans les secteurs agricole, forestier et de la pêche doivent également faire l'objet d'une harmonisation fiscale et invite la Commission des Communautés européennes à présenter dès que possible des propositions en la matière et à appliquer à bref délai les dispositions de l'article 12 de sa proposition de directive;

9. Est d'avis que la liste des biens doit en tout état de cause être complétée par la position n° 17.02 du tarif douanier : « autres sucres; sirops, succédanés du miel même mélangés de miel naturel, sucres et mélasses caramélisés »;

10. Estime qu'il faut accorder aux producteurs agricoles qui ne désirent pas opter pour le régime forfaitaire la possibilité de bénéficier du régime spécial des petites entreprises;

11. Invite la Commission à faire siennes, pour les motifs indiqués ci-dessus, les modifications suivantes, conformément à l'alinéa 2 de l'article 149 du traité instituant la C.E.E.;

12. Charge son président de transmettre le présent rapport aux Parlements des six États membres en attirant tout particulièrement leur attention sur les paragraphes 5 et 7 de la résolution;

13. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

Proposition d'une troisième directive du Conseil en matière d'harmonisation des législations
des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires

Modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations
portant sur des produits agricoles

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment les articles 99 et 100,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant qu'il est nécessaire, à la fois pour des raisons de neutralité de concurrence et pour des raisons inhérentes au développement de la politique agricole commune, que les modalités communes pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur les produits agricoles, prévues à l'article 15, paragraphe 1, de la deuxième directive du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ⁽¹⁾, soient établies de façon à éviter notamment que la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les achats et les services utilisés dans le secteur agricole ne constitue une charge fiscale occulte différente dans ce secteur et n'entraîne de plus, aux stades ultérieurs, des effets cumulatifs et des distorsions;

considérant qu'afin, d'une part, de faciliter la libre circulation des produits agricoles dans le Marché commun par la suppression, dans toute la mesure du possible, de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux frontières internes et, d'autre part, d'aboutir à une même incidence de cette taxe sur les prix agricoles, il est nécessaire d'appliquer un taux réduit commun, dont il convient de confier la fixation au Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, pour les produits énumérés dans une liste commune reprenant la plupart des produits de l'annexe II du traité et complétée d'autres produits;

considérant que, pour atteindre les objectifs fixés, le taux réduit commun doit s'étendre jusqu'au commerce de détail inclus, mais que l'application de ce taux au commerce de détail pourrait se heurter dans quelques États membres à certaines difficultés d'ordre pratique et politique; que, pour cette raison, il est laissé aux États membres la faculté d'avoir une charge fiscale différente au stade du commerce de détail, mais qu'il est cependant opportun, pour le bon fonctionnement du Marché commun et, notamment, pour tenir compte des objectifs de la politique agricole commune, d'aboutir dans

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

inchangé

inchangé

inchangé

inchangé

inchangé

considérant qu'afin, d'une part, de faciliter la libre circulation des produits agricoles dans le Marché commun par la suppression, dans toute la mesure du possible, de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux frontières internes et, d'autre part, d'aboutir à une même incidence de cette taxe sur les prix agricoles, il est nécessaire d'appliquer un taux réduit commun, dont il convient de confier la fixation au Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et cela dans le cadre d'un contrôle démocratique exercé par le Parlement européen dont les pouvoirs doivent être renforcés, pour les produits énumérés dans une liste commune reprenant la plupart des produits de l'annexe II du traité et complétée d'autres produits;

inchangé

(1) J.O. no 71 du 14 avril 1967, p. 1303-67.

toute la mesure du possible à une convergence de la charge fiscale au stade final et, par conséquent, de prévoir dans ce but des mesures appropriées.

considérant qu'en raison de la situation particulière du secteur de la production agricole dans la Communauté, de nombreux producteurs agricoles ne sont pas encore à même d'assumer toutes les obligations nécessaires pour l'application normale du système de taxe sur la valeur ajoutée prévue à la deuxième directive, qu'en conséquence, il est nécessaire de prévoir pour ces producteurs agricoles des modalités particulières d'application en instaurant un régime qui vise, d'une part, à les libérer des obligations de comptabilité, de facturation, de déclaration et d'acquittement de la taxe, ainsi que, d'autre part, à compenser forfaitairement les taxes qu'ils ont supportées sur leurs achats et les services qui leur sont rendus;

inchangé

considérant que ce régime forfaitaire n'est donc qu'un moyen de technique fiscale permettant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée au secteur de la production agricole et qu'il doit respecter les objectifs du système commun de taxe sur la valeur ajoutée et, en particulier, la neutralité concurrentielle, qu'en conséquence, la compensation forfaitaire prévue par ce régime doit être la plus exacte possible afin de diminuer les avantages et les désavantages inhérents à tout système forfaitaire;

inchangé

que dès lors le taux forfaitaire, dont il convient de confier la fixation au Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, doit être déterminé dans toute la mesure du possible pour chaque État membre en fonction de la charge réelle supportée par l'ensemble des producteurs agricoles soumis à ce régime;

que dès lors le taux forfaitaire, dont il convient de confier la fixation au Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et cela dans le cadre d'un contrôle démocratique exercé par le Parlement européen dont les pouvoirs doivent être renforcés, doit être déterminé dans toute la mesure du possible pour chaque État membre en fonction de la charge réelle supportée par l'ensemble des producteurs agricoles soumis à ce régime;

considérant qu'il convient de prévoir une procédure simple et rapide pour apporter aux taux forfaitaires d'un État membre les ajustements techniques nécessaires, au cas où cet État membre envisagerait d'introduire dans son système de taxe sur la valeur ajoutée des modifications susceptibles d'entraîner une variation de la charge de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les achats des biens des producteurs agricoles et les services qui leur sont rendus,

inchangé

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

Article 1

1. Les modalités d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur les produits agricoles sont établies par les États membres selon les dispositions suivantes et mises en application le 1^{er} janvier 1970.

2. Sauf dispositions contraires prévues dans la présente directive, les dispositions de la première et de la deuxième directives du Conseil, du

11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ⁽¹⁾ sont d'application.

Article 2

Sont également assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée les organismes d'intervention agricoles pour leurs opérations portant sur les produits agricoles et effectuées en application des règlements portant organisation commune de marché de ces produits.

Article 3

Dans les dispositions de la présente directive, il est entendu par :

- « biens de la liste », les biens énumérés à l'annexe A,
- « producteur agricole », un assujetti effectuant, dans le cadre de son exploitation agricole, sylvicole ou de pêche, les activités de production énumérées à l'annexe B,
- « agriculteur forfaitaire », un producteur agricole auquel le régime forfaitaire visé à l'article 7 s'applique.

Article 4

1. Les livraisons et les importations des biens de la liste sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée selon le taux réduit commun de « x » pour-cent.

2. Le taux réduit commun est fixé au plus tard le 1^{er} juillet 1969 par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au 1^{er} janvier 1970. Chaque État membre notifie, au plus tard le 1^{er} mai 1969, à la Commission le taux normal à retenir pour le calcul du taux réduit commun.

3. Si, en raison de l'application du taux réduit commun, le montant des déductions autorisées par l'article 11 de la deuxième directive dépasse le montant de la taxe sur la valeur ajoutée due pour une période de déclaration, l'excédent est remboursé au plus tard à la fin de chaque trimestre civil.

Article 4

1. inchangé

2. Le taux réduit commun est fixé au plus tard le 1^{er} juillet 1969 par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après que le Parlement européen se soit prononcé, en ce qui concerne, dans les conditions prévues par les dispositions sur le renforcement de ses pouvoirs adoptées par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles. Il est déterminé sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au 1^{er} janvier 1970. Chaque État membre notifie, au plus tard le 1^{er} mai 1969, à la Commission le taux normal à retenir pour le calcul du taux réduit commun.

3. inchangé.

(1) J.O. no 71 du 14 avril 1967.

4. Jusqu'à la suppression des taxations à l'importation et des détaxations à l'exportation dans les échanges entre les États membres, au sens de l'article 4 de la première directive, les États membres ont la faculté d'appliquer aux livraisons de biens de la partie I de la liste aux non-assujettis et aux importations de ces biens effectuées par ceux-ci, un taux différent du taux réduit commun. Dans le cas où un État membre veut appliquer à ces opérations un taux inférieur au taux réduit commun ou une exonération avec remboursement éventuel des taxes payées au stade antérieur, les articles 16 et 17, dernier tiret, de la deuxième directive sont applicables.

4. inchangé

5. Chaque État membre qui applique déjà un des régimes visés au paragraphe 4 avant l'adoption de la présente directive ou envisage de les appliquer en informe en temps utile la Commission qui examine, avec les États membres, dans quelle mesure il serait possible d'aboutir à une convergence entre les mesures appliquées ou envisagées par les États membres.

5. inchangé

Article 5

1. Dans les échanges entre les États membres sont exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée, dans les conditions à déterminer par le Conseil, les importations des biens de la liste destinées à un assujetti.

2. L'exonération prévue au paragraphe 1 n'est pas applicable :

- a) si ces biens sont destinés à un agriculteur forfaitaire,
- b) si ces biens sont frappés par un droit de douane ou par un prélèvement à l'importation.

3. Les conditions visées au paragraphe 1 sont déterminées, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Ces conditions sont déterminées de façon telle que le franchissement des frontières entre les États membres soit dans toute la mesure du possible sans formalités ni contrôles.

Article 6

1. Aux livraisons de biens de la liste, effectuées par un producteur agricole, la taxe sur la valeur ajoutée est appliquée selon le régime forfaitaire visé à l'article 7.

2. Le régime particulier concernant les petites entreprises, visé à l'article 14 de la deuxième directive, ne s'applique pas aux producteurs agricoles.

Article 6

1. inchangé

2. Le régime particulier concernant les petites entreprises, visé à l'article 14 de la deuxième directive, ne s'applique pas aux producteurs agricoles dans la mesure où ils sont soumis au régime forfaitaire.

Article 7

1. Les livraisons de biens de la liste effectuées par un agriculteur forfaitaire sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée au taux réduit commun qui est due pour :

- a) une partie de « y » pour-cent par l'agriculteur forfaitaire,
- b) l'autre partie de « x » moins « y » pour-cent par l'acheteur assujéti à la taxe, autre qu'un agriculteur forfaitaire.

2. Le taux forfaitaire de « y » pour-cent est fixé pour chaque État membre, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Il est déterminé, sur la base des données macro-économiques, à un niveau tel que la taxe sur la valeur ajoutée déductible ayant grevé les achats de l'ensemble des agriculteurs forfaitaires et les services qui leur sont rendus, puisse être compensée globalement. Ce taux peut, le cas échéant, être différencié pour certains secteurs de production. Toutefois, ce ou ces taux forfaitaires ne doivent pas dépasser le taux réduit commun visé à l'article 4.

3. L'acheteur visé au paragraphe 1, sous b) :

- a) doit établir, en double exemplaire, un document d'achat tenant lieu de facture mentionnant d'une façon distincte le prix hors taxe et la partie de taxe due par l'agriculteur forfaitaire en vertu du paragraphe 1, sous a);
- b) doit remettre à l'agriculteur forfaitaire un exemplaire du document d'achat visé sous a);
- c) est autorisé, sous réserve des dispositions de l'article 11 de la deuxième directive, à déduire de la taxe dont il est redevable :
 - le montant de la taxe sur la valeur ajoutée mentionné sur le document d'achat visé sous a) dont il doit conserver un exemplaire qui est contresigné par l'agriculteur forfaitaire,
 - le montant de la taxe sur la valeur ajoutée qu'il a acquitté conformément au paragraphe 1, sous b).

4. Les dispositions des articles 10, paragraphe 1, sous a), 11 et 12 de la deuxième directive ne sont pas applicables aux agriculteurs forfaitaires.

5. Les États membres ont, sous réserve de la consultation prévue à l'article 16 de la deuxième directive, la faculté de prévoir un régime complémentaire de correction pour les livraisons de biens de la liste effectuées par un agriculteur forfaitaire à un non assujéti ou à un autre agriculteur forfaitaire, en vue d'égaliser la charge fiscale quel que soit le circuit économique.

Article 7

1 inchangé.

2. Le taux forfaitaire de « y » pour-cent est fixé pour chaque État membre, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et cela dans le cadre d'un contrôle démocratique exercé par le Parlement européen dont les pouvoirs doivent être renforcés. Il est déterminé, sur la base des données macro-économiques, à un niveau tel que la taxe sur la valeur ajoutée déductible ayant grevé les achats de l'ensemble des agriculteurs forfaitaires et les services qui leur sont rendus, puisse être compensée globalement. Ce taux peut, le cas échéant, être différencié pour certains secteurs de production. Toutefois, ce ou ces taux forfaitaires ne doivent pas dépasser le taux réduit commun visé à l'article 4.

3. inchangé

4. inchangé

5. inchangé

Article 8

- 1 Sont exclus du régime forfaitaire
 - a) les associations de producteurs agricoles telles que, notamment, les coopératives agricoles, les groupements de producteurs et les autres organisations de producteurs, ainsi que leurs unions,
 - b) les producteurs agricoles assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée pour d'autres opérations que celles visées à l'article 6, si le chiffre d'affaires annuel de ces autres opérations dépasse un montant à établir par chaque État membre.
2. Chaque État membre a la faculté d'exclure du régime forfaitaire certaines catégories de producteurs agricoles ainsi que les producteurs agricoles pour lesquels l'application normale du système ne présente pas de difficultés administratives particulières

Article 9

Tout agriculteur forfaitaire a le droit d'opter pour l'application du régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée

Article 10

Lorsqu'un État membre envisage d'introduire dans son système de taxe sur la valeur ajoutée des modifications susceptibles d'entraîner une variation de la charge de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les achats de biens des producteurs agricoles et les services qui leur sont rendus, il en informe en temps utile la Commission en lui communiquant toutes les informations nécessaires et, en particulier, les éléments chiffrés concernant les ajustements à apporter aux taux forfaitaires fixés pour cet État membre en vertu de l'article 7, paragraphe 2.

Après consultation des États membres, la Commission apporte aux taux forfaitaires fixés pour l'État membre intéressé les ajustements nécessaires pour tenir compte de la variation constatée de la charge fiscale

Article 11

A l'occasion de la présentation au Conseil du rapport prévu à l'article 18 de la deuxième directive, la Commission soumet, le cas échéant, des propositions tendant à réviser le taux réduit commun et/ou les taux forfaitaires nationaux ainsi qu'à compléter ou à modifier les dispositions de la présente directive.

Article 12

La Commission examine s'il est opportun d'établir des modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée à certaines prestations de

services rendues dans le cadre des exploitations agricoles, sylvicoles ou de pêche. Elle soumet, le cas échéant, avant le 1^{er} juillet 1969, au Conseil des propositions de directive à ce sujet.

Article 13

Les États membres qui appliquent un système de taxe sur la valeur ajoutée antérieurement au 1^{er} janvier 1970 se conforment, dans toute la mesure du possible, aux dispositions de la présente directive, notamment en introduisant dans leur législation, d'une part, les dispositions pour l'application de l'article 2 et, d'autre part, les principes des articles 4, paragraphes 3 et 6 à 9, concernant le système forfaitaire.

Article 13 bis

Au plus tard le 1^{er} avril 1969, la Commission soumet au Conseil des propositions tendant à l'application des dispositions de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 7, paragraphe 2, concernant le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à l'unanimité, arrête les dispositions nécessaires et recommande aux États membres de les adopter conformément à leurs règles constitutionnelles.

Article 14

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Annexe A (*)

Ajouter :

« 17.02 : autres sucres; sirops; succédanés du miel, même mélangés de miel naturel; sucres et mélasses caramélisés », à la « liste des produits agricoles... ».

Annexe B (*)

(*) Texte complet des annexes A et B voir J.O. no C 48 du 16 mai 1968, p. 6 et 10.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

1. En date du 23 février 1968, la Commission a saisi le Conseil des Communautés européennes d'une proposition concernant une troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Cette directive tend à fixer les modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles.

2. La Commission a élaboré la proposition en exécution de l'article 15 de la deuxième directive du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Cet article stipule :

« La Commission soumet au Conseil, dans les meilleurs délais, des propositions de directives concernant les modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur les produits agricoles. »

3. Au cours de sa session de mars 1966, le Parlement européen a eu l'occasion de se prononcer sur les modalités de l'application de la deuxième directive aux produits agricoles, en se fondant sur un rapport présenté par M. Seuffert au nom de la commission du marché intérieur, auquel étaient joints un avis de M. Klinker, rédigé au nom de la commission de l'agriculture, et un avis de M. Bersani, rédigé au nom de la commission des finances et des budgets.

Aussi convient-il de rappeler tout d'abord les points essentiels de la position adoptée à l'époque par le Parlement européen et par ses commissions compétentes, puis d'examiner dans quelle mesure la proposition faisant l'objet de ce rapport tient compte des arguments avancés par le Parlement.

I — Le principe de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles et les observations du Parlement européen sur la deuxième directive.

4. Dans la résolution du 8 mars 1966, adoptée à la suite du rapport qu'au nom de la commission du marché intérieur M. Seuffert a élaboré sur les modalités d'application du système commun de la taxe sur la valeur ajoutée, il est dit, entre autres, que le Parlement

— « Approuve la mise en œuvre du système de la taxe sur la valeur ajoutée dans le secteur agricole, sous réserve que les exploitations agricoles aient la faculté de choisir entre un système simplifié (régime de taxation forfaitaire neutralisant la charge en amont) et le système normal de la taxe sur la valeur ajoutée assorti de dispositions simplifiées;

— Invite la Commission à veiller avant tout à ce que les taxes dues au titre des livraisons de produits agricoles puissent effectivement être répercutées;

— Invite en outre la Commission à garantir, au besoin par des dispositions spéciales, que la taxe perçue en amont sur les investissements des exploitations agricoles puisse être immédiatement et intégralement déduite. »

5. Dans son avis sur la deuxième directive, élaboré par M. Klinker, la commission agricole s'était, elle aussi, prononcée à l'époque en faveur de l'assujettissement du secteur agricole à un système de taxation comportant des taux réduits, sous réserve, toutefois, que soient prévues des modalités d'application simplifiées (taxation forfaitaire neutralisant la charge en amont) permettant de balancer la dette fiscale par les déductions taxe sur taxe, sans qu'il soit nécessaire de déterminer de manière précise les recettes et les revenus perçus.

6. Dans son avis ⁽¹⁾ sur la troisième directive, la commission de l'agriculture souligne :

« L'harmonisation des législations des États membres en matière de taxe sur le chiffre d'affaires est l'une des conditions essentielles de la réalisation de la libre circulation des marchandises dans la Communauté et, plus particulièrement, du fonctionnement du Marché commun agricole. La nécessité d'une harmonisation fiscale est aussi évidente dans le secteur des produits agricoles que dans celui des produits industriels pour lesquels l'union douanière a été réalisée intégralement au 1^{er} juillet 1968. Compte tenu du fait que, pratiquement pour la totalité des produits agricoles, des organisations communes de marchés ont été créées et mises en vigueur, cette harmonisation doit même être considérée comme particulièrement urgente. »

(1) Avis de M. Klinker, rédigé au nom de la commission de l'agriculture — Annexe I, paragraphe 5.

7. Au 1^{er} janvier 1970, l'ensemble des produits agricoles fera l'objet d'une organisation du marché à l'échelle communautaire. C'est pourquoi il est nécessaire d'assurer la libre circulation des marchandises en supprimant dès à présent les frontières fiscales.

8. D'autre part, les décisions du Conseil en matière de fixation des prix communautaires ainsi que les rapports entre ces prix doivent garder toute leur valeur. Cependant, les dernières délibérations au sein du Conseil ont clairement montré qu'il devient de plus en plus difficile de fixer des prix communautaires sans tenir compte de la fiscalité qui, dans les conditions actuelles, peut les grever à des degrés différents.

Comme le précise la Commission dans son exposé des motifs (1),

« les conséquences qui pourraient se produire en cas d'application de taux différents de taxe seraient, d'une part, directes sur les niveaux des prix, d'autre part, indirectes sur l'orientation de la production et sur le fonctionnement du F.E.O.G.A. »

9. C'est pourquoi votre commission des finances et des budgets se félicite de ce que, après la première et la deuxième directives en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, la Commission des Communautés ait présenté, dans des délais relativement courts, une troisième directive visant à appliquer le système communautaire de la taxe sur la valeur ajoutée à l'agriculture et cela selon des modalités qui tiennent compte des caractères spéciaux de celle-ci.

II — Fondements et particularités de la proposition de la Commission

10. L'exposé des motifs de la troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles) définit (2) comme suit les trois objectifs de la proposition de la Commission :

- « permettre à l'agriculture de s'intégrer plus facilement à l'économie générale et d'opérer — sur le plan fiscal — dans les mêmes conditions de concurrence;
- faciliter la circulation des marchandises agricoles à l'intérieur de la Communauté;
- éviter que dans les États membres, aux stades où se forment en principe les prix agricoles, la taxe sur la valeur ajoutée ait des incidences différentes sur ces prix. »

11. Pour réaliser ces objectifs, il importe de tenir compte des particularités de la politique et de l'économie agricoles, des exigences techniques du système de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que de la politique fiscale des pays membres.

En particulier, la majorité des exploitants de la Communauté n'est pas en mesure de se conformer au système normal de la taxe sur la valeur ajoutée, ni de satisfaire à toutes ses exigences techniques. Il en est ainsi surtout en ce qui concerne la comptabilité et l'établissement des factures.

Toutefois, le marché agricole commun ne pourra pas fonctionner si la libre circulation des produits agricoles n'est pas assurée à l'intérieur de la Communauté et si l'on ne supprime pas tous les obstacles aux frontières ainsi que les distorsions de la concurrence entre les différents secteurs économiques qui intéressent les produits agricoles.

12. Pour ce qui est de l'aspect fiscal du système, il n'est pas possible d'assujettir six millions de contribuables nouveaux au système de la taxe sur la valeur ajoutée sans recourir à des modalités particulières. En outre, l'application du système à l'agriculture ne peut pas avoir pour effet de modifier le caractère de neutralité de celui-ci. Enfin, l'harmonisation des impôts sur le chiffre d'affaires, telle qu'elle a été réalisée par la Communauté dans le cadre des deux directives déjà adoptées, laisse aux États membres toute latitude pour fixer les taux applicables sur leur territoire et, partant, pour déterminer le volume de leurs recettes budgétaires et mener la politique économique et sociale qui leur paraît la plus appropriée.

13. Pour tenir compte de cette situation, la Commission propose — premier principe fondamental — l'instauration, au 1^{er} janvier 1970, d'un taux commun applicable aux produits agricoles. Il s'agit d'un taux réduit que le Conseil fixera, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au 1^{er} janvier 1970 (article 4).

Toutefois, l'instauration du taux commun comporte plusieurs restrictions, pour éviter que dans ce domaine la liberté des États membres ne soit pas trop entravée. Le taux commun ne s'applique qu'aux produits agricoles énumérés dans la liste annexée à la directive. D'autre part, il n'est pas applicable aux livraisons destinées aux consommateurs finals. Les États membres gardant la possibilité d'augmenter ou de réduire la charge fiscale au dernier stade.

14. En outre, vu que toutes les entreprises agricoles ne sont pas en mesure, à l'heure actuelle, de se conformer au système normal de la taxe sur la valeur ajoutée, la Commission propose (article 7) d'appliquer à ces entreprises une taxation forfaitaire neutralisant la charge en amont. Ce régime représente simplement un instrument d'imposition technique et pratique. Il conduit à une compensation forfaitaire des taxes ayant grevé les achats effectués par les agriculteurs et les services qui leur ont été rendus. Pour éviter qu'il n'en résulte des avantages ou des désavantages financiers pour les producteurs agricoles, le taux forfaitaire devra être fixé selon des règles communes dans tous les États membres, son montant étant calculé de manière à permettre la compensation globale des taxes payées en amont.

Le régime forfaitaire proposé soumet l'acheteur de produits agricoles assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée à l'obligation d'établir un document d'achat en deux exemplaires dont l'un doit être remis à l'exploitant agricole.

(1) Doc. 13/68, p. 3, *littera c.*

(2) Doc. 13/68, p. 1, paragraphe 2.

Ce document tient lieu de facture et mentionne d'une façon distincte le prix hors taxe et la partie de taxe due par l'« agriculteur forfaitaire ». L'acheteur est autorisé à déduire de la taxe dont il est redevable :

- le montant de la taxe sur la valeur ajoutée mentionné dans le document d'achat susvisé, dont il doit conserver un exemplaire contresigné par l'« agriculteur forfaitaire »;
- le montant de la taxe sur la valeur ajoutée qu'il a acquitté lui-même.

Le document d'achat permet, d'une part, à l'« agriculteur forfaitaire » d'exiger, au delà du prix net, le montant destiné à la compensation des taxes perçues en amont et, d'autre part, à l'acheteur de le déduire de sa propre dette fiscale.

15. La réglementation forfaitaire constitue un expédient technique auquel il faudra recourir jusqu'à ce que les agriculteurs soient suffisamment préparés à appliquer le système normal. L'objectif de la Commission consiste à étendre ce système à tous les exploitants le plus rapidement possible. A cet effet, la Commission propose que tout « agriculteur forfaitaire » ait le droit d'opter pour l'application du régime normal (article 9).

16. Les associations de producteurs agricoles sont considérées comme étant capables de tenir des annotations comptables suffisantes et de respecter les autres formalités afférentes à l'imposition. C'est pourquoi elles sont assujetties au système normal (article 8, alinéa 1).

Les conditions qui prévalent dans le secteur agricole variant d'un État à l'autre, ces derniers gardent la faculté d'établir les critères nécessaires pour délimiter le champ d'application du régime forfaitaire en fonction des différentes structures agricoles et leurs nécessités administratives (article 8, alinéa 2). Cette faculté permettra aux États membres d'exclure du régime forfaitaire, sur la base de critères objectifs, certaines catégories de producteurs agricoles, mais aussi, sur la base de critères subjectifs, certains producteurs agricoles qui effectuent des annotations comptables suffisantes.

17. La détermination des taux forfaitaires nationaux dépend essentiellement de la charge fiscale grevant les achats de biens des agriculteurs forfaitaires et les services qui leur sont rendus. C'est pourquoi la Commission prévoit une procédure d'information et, le cas échéant, de révision des taux forfaitaires dans le cas où un État membre prévoit d'apporter à son système de taxe sur la valeur ajoutée des modifications susceptibles d'entraîner une variation de la charge pesant sur les éléments qui ont servi à la détermination de ces taux. Il appartient à la Commission, après consultation des États membres, d'apporter aux taux forfaitaires fixés pour l'État membre intéressé les ajustements nécessaires pour tenir compte de la variation constatée de la charge fiscale (article 10).

18. Contrairement au taux réduit commun, le taux forfaitaire peut varier d'un pays à l'autre. Enfin, les taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée, applicables à partir de 1970, pourront encore se modifier, de sorte qu'il y aurait des écarts entre les charges fiscales pouvant être déduites par les agriculteurs.

19. Ainsi, les points essentiels de la proposition de la Commission sont au nombre de neuf :

- 1) instauration d'un taux réduit commun au premier janvier 1970;
- 2) application obligatoire de ce taux à tous les produits agricoles énumérés dans la liste annexée à la directive;
- 3) au plus tard le 1^{er} juillet 1969, le Conseil fixera ce taux réduit sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront applicables dans les États membres au 1^{er} janvier 1970;
- 4) instauration d'un système de déduction forfaitaire de la taxe payée en amont pour les entreprises agricoles qui ne sont pas en mesure d'appliquer le système normal de la taxe sur la valeur ajoutée;
- 5) le taux forfaitaire devra être fixé sur la base de règles communes pour chaque État membre, de manière à compenser globalement les taxes payées en amont;
- 6) le régime forfaitaire entraîne, pour les acheteurs de produits agricoles assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, l'obligation supplémentaire d'établir un document d'achat en deux exemplaires, dont l'un doit être remis à l'agriculteur;
- 7) ce document d'achat mentionne d'une façon distincte le prix hors taxe et la partie de la taxe due par l'« agriculteur forfaitaire »;
- 8) l'acheteur est autorisé à déduire de la taxe dont il est redevable au titre de la taxe perçue en amont, le montant mentionné dans le document d'achat susvisé ainsi que le montant qu'il a lui-même acquitté;
- 9) à la différence du taux réduit commun, le taux forfaitaire peut varier d'un pays à l'autre.

20. Pour être complet, notons encore que la Commission a consacré deux articles à des mesures de coordination, vu que trois pays — la France, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas — appliquent dès à présent le régime de la taxe à la valeur ajoutée et que les États membres peuvent être amenés, le cas échéant, à apporter des modifications à leur régime fiscal d'ici 1970.

A l'article 4, paragraphe 5 (taux réduit commun), de sa proposition, la Commission prévoit pour les États membres une procédure d'information et de contrôle afin d'assurer la convergence entre les mesures appliquées ou envisagées par les États membres. Ces mesures visent la faculté accordée aux États membres d'appliquer aux livraisons de biens destinés aux acheteurs non assujettis à l'impôt ainsi qu'aux biens importés par ceux-ci, un taux autre que le taux réduit commun, en attendant la suppression de l'imposition des importations et l'exonération fiscale des exportations.

A l'article 13, la Commission s'adresse aux États membres qui instituent un système de taxe sur la valeur ajoutée antérieurement au 1^{er} janvier 1970. Ils sont invités à se conformer, dans la mesure du possible, aux dispositions de la directive, notamment en introduisant dans leur législation, d'une part, les dispositions d'application de l'article 2 qui, dans certaines conditions, assujettissent à la taxe sur la

valeur ajoutée les organismes d'intervention agricoles et, d'autre part, les dispositions d'application des principes du taux réduit commun prévu à l'article 4, paragraphe 3, ainsi que le système forfaitaire défini aux articles 6 à 9.

III — Observations sur la proposition de la Commission

21. L'avis que, lors de l'examen de la deuxième directive, le Parlement européen a formulé en ce qui concerne l'application du système de la taxe sur la valeur ajoutée à l'agriculture — avis dont il est fait état au premier chapitre du rapport — et le texte de la troisième directive témoignent d'une large identité de vues chez leurs auteurs.

Votre commission des finances et des budgets constate avec satisfaction que dans l'élaboration de sa proposition concernant une troisième directive, l'exécutif a répondu pour l'essentiel aux vœux que le Parlement européen avait formulés.

22. Les observations de la commission se limiteront, comme celles de la commission de l'agriculture, à deux domaines : le domaine politique et institutionnel et le domaine de l'application pratique. Votre commission tient à souligner l'importance particulière qu'elle attache à des observations relatives aux questions d'ordre politique et institutionnel.

A — Le domaine politico-institutionnel

23. Axée sur l'agriculture, la proposition relative à la troisième directive s'écarte principalement en deux points du système commun de la taxe sur le chiffre d'affaires tel qu'il a été arrêté par le Conseil dans les deux premières directives du 11 avril 1967, à savoir :

- la mise en application d'un taux réduit commun de la taxe à la valeur ajoutée à partir du 1^{er} janvier 1970,
- l'application d'un taux forfaitaire pour les exploitations agricoles qui ne sont pas en mesure de pratiquer le système normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Afin que la libre circulation des produits agricoles soit assurée, que les barrières fiscales soient éliminées et qu'il soit tenu compte des particularités de l'agriculture, la commission des finances et des budgets approuve en principe ces deux dispositions fondamentales.

24. En revanche, la commission estime que la procédure selon laquelle, conformément à la proposition de la Commission, le taux réduit commun et la taxe forfaitaire valables pour chaque État membre doivent être fixés, prête le flanc à la critique.

Conformément à l'article 4, alinéa 2,

« le taux réduit commun est fixé au plus tard le 1^{er} juillet 1969 par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des

taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au premier janvier 1970. »

Conformément à l'article 7, alinéa 2,

« le taux forfaitaire de « y » pour-cent est fixé pour chaque État membre au plus tard le 1^{er} juillet 1969 par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. Il est déterminé sur la base des données macro-économiques disponibles, à un niveau tel que la taxe sur la valeur ajoutée déductible ayant grevé les achats de l'ensemble des agriculteurs forfaitaires et les services qui leur sont rendus puisse être compensée globalement. Ce taux peut, le cas échéant, être différencié pour certains secteurs de production. Toutefois, ce ou ces taux forfaitaires ne doivent pas dépasser le taux réduit commun visé à l'article 4. »

25. Il est vrai que le taux réduit commun n'est fixé que sur la base de

« la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au 1^{er} janvier 1970. »

Il est vrai aussi que pour chaque État membre le taux forfaitaire est déterminé sur la base de données et à un niveau qui sont conditionnés par la directive elle-même, que le Parlement prend position sur cette directive et qu'elle peut faire l'objet de débats aux Parlements nationaux.

Cependant, il demeure qu'aussi bien le taux réduit commun que le taux forfaitaire de chaque État membre sont déterminés en dehors de toute participation parlementaire, peu importe que ces taux diffèrent de ceux des impôts approuvés par les Parlements nationaux, ou qu'ils soient fixés sur proposition de la Commission — sans que celle-ci ait au préalable publié ces propositions et qu'elles puissent ainsi faire l'objet d'un débat parlementaire — ou que ces taux soient en définitive adoptés par le Conseil statuant à l'unanimité, mais à huis clos.

26. La fixation des impôts constitue dans tous les pays ayant, comme ceux de la Communauté, une constitution démocratique, l'une des prérogatives traditionnelles et primordiales du Parlement. Même si, en l'espèce, comme l'a déclaré M. von der Groeben devant votre commission au cours de sa réunion du 30 mai 1968, les compétences du Conseil étaient étroitement limitées, il n'en demeure pas moins que les institutions parlementaires se verraient privées d'une de leurs attributions.

Certes, on a du mal à imaginer qu'une Communauté comme celle des Six pourrait se développer normalement si toutes les directives devaient être soumises à l'approbation des Parlements des États membres. La procédure serait trop longue et trop laborieuse et menacerait d'enrayer l'appareil communautaire. Le traité instituant la C.E.E. n'a d'ailleurs prévu qu'un nombre limité de cas exceptionnels et étroitement circonscrits où des propositions élaborées à l'échelon communautaire doivent être adoptées par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (ressources propres, révision des traités).

Par ailleurs, il est impossible de restreindre les pouvoirs législatifs des Parlements nationaux au bénéfice de la Communauté et en particulier, comme le voudrait la Commission — pour ce qui est du droit d'initiative — au bénéfice de l'exécutif et du Conseil.

27. Au fur et à mesure que se réalise le Marché commun, de plus en plus de cas apparaissent qui rendent un véritable contrôle parlementaire indispensable.

Bien qu'il en existe suffisamment d'exemples, nous n'en citerons que deux parmi les plus récents. Dans la résolution du 8 mars 1966 portant avis du Parlement européen sur la deuxième directive en matière d'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires ⁽¹⁾, il est précisé que le Parlement

« estime que, dans la mesure où l'entrée en vigueur de la directive entraîne une limitation des pouvoirs législatifs des Parlements nationaux, des pouvoirs équivalents doivent être transférés au Parlement européen, en particulier en cas de modification des prescriptions prévues. »

Lorsqu'il a été appelé à se prononcer sur les propositions de la Commission concernant l'établissement de l'équilibre structurel sur le marché du lait, qui prévoyaient notamment l'institution d'une taxe sur les matières grasses, le Parlement européen a adopté, au cours de sa réunion du 22 mars 1968 ⁽²⁾, une résolution dans laquelle il

« rappelle avec insistance l'exigence formulée dans sa résolution du 18 juin 1967 demandant que des ressources propres de la Communauté ne soient créées en application de l'article 201 du traité instituant la C.E.E. que si, en même temps, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont renforcés de manière à assurer un contrôle parlementaire suffisant sur les ressources propres de la Communauté qui ne sont pas soumises à un contrôle des Parlements nationaux. »

Dans le contexte de ses décisions concernant le marché du lait, le Conseil a adopté cette taxe sur les matières grasses. Mais ayant, manifestement à la même occasion, reconnu la nécessité d'un contrôle parlementaire, il décida de mettre en œuvre la déclaration relative au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen qui est contenue dans le procès-verbal de sa séance en comité restreint du 23 décembre 1963. Cependant, force est de constater que cette déclaration n'a pas encore abouti à des résultats concrets.

28. Conformément à son avis qui est joint au présent rapport, la commission de l'agriculture ne peut marquer son accord sur la proposition de la Commission concernant le taux commun et le taux forfaitaire qu'à la condition ⁽³⁾

« que le Parlement européen puisse se faire entendre avant la fixation du taux commun et du taux forfaitaire. »

C'est pourquoi elle a invité la commission des finances et des budgets à proposer une modification à l'article 4, paragraphe 2, et à l'article 7, paragraphe 2, en ce sens que le taux réduit commun et le taux forfaitaire seraient adoptés par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et *après consultation du Parlement européen*.

La commission des finances et des budgets estime que la simple consultation du Parlement européen dans les formes prévues actuellement — c'est-à-dire sans un renforcement des pouvoirs de cette institution — ne vaut ni en valeur, ni en poids, le contrôle à présent exercé par les Parlements nationaux.

Il semble que le moment soit venu d'apporter une solution au problème si souvent évoqué ces derniers temps du contrôle parlementaire sur les activités de la Communauté, en procédant à un renforcement notable des pouvoirs du Parlement européen.

Il faudra bientôt appliquer l'article 201 du traité instituant la C.E.E., étant donné que le tarif extérieur commun a maintenant été mis en place et que, selon les décisions du Conseil lui-même, les règlements sur le financement du F.E.O.G.A. devront être révisés. L'application de l'article 201 nécessite une modification de la procédure budgétaire; il prévoit que les propositions qui seront faites en ce sens seront adoptées par les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », c'est-à-dire qu'elles seront soumises aux Parlements nationaux.

Dans le domaine fiscal, la deuxième directive, et encore davantage la troisième, montrent la nécessité d'un contrôle parlementaire qui, si on le veut efficace et à l'abri de procédures trop laborieuses ou pesantes, doit être effectué par le Parlement européen.

Conformément à la troisième directive, le taux réduit commun et les taux forfaitaires entreront en vigueur au 1^{er} janvier 1970, c'est-à-dire à la fin de la période transitoire. Dans l'intervalle, le règlement financier du secteur agricole devra être révisé, afin que le financement de la politique agricole puisse être assuré, comme le prévoit le règlement n° 25, par des ressources propres de la Communauté. En tout cas, des propositions concernant les ressources propres doivent, conformément aux dispositions de l'article 201, être soumises aux Parlements nationaux. Ce serait l'occasion de les saisir également de propositions visant à transférer au Parlement européen la partie des pouvoirs législatifs qu'ils ne sont plus en mesure d'exercer en raison des réglementations qui ont été adoptées entretemps et qui portent sur des matières aussi différentes que la fiscalité et les marchés agricoles.

29. C'est pourquoi votre commission croit devoir proposer que le taux réduit commun et le taux forfaitaire ne soient fixés par le Conseil sur proposition de la Commission *que lorsque le Parlement européen se sera prononcé dans les conditions prévues par les dispositions sur le renforcement de ses pouvoirs adoptées par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives*. La Commission devrait être chargée de présenter au Conseil avant le 1^{er} avril 1969, en vertu de l'article 201, non seulement des propositions concernant les ressources

(1) J.O. n° 53 du 24 mars 1966, p. 752.

(2) J.O. n° C 32 du 6 avril 1968, p. C 32/5.

(3) Annexe 10.

propres, mais encore des propositions visant à un renforcement général des pouvoirs du Parlement européen.

Au cas où ces dispositions ne pourraient être adoptées par les États membres et ratifiées par les Parlements nationaux suffisamment à temps pour qu'elles puissent entrer en vigueur au moment où le Conseil devra fixer le taux réduit commun et le taux forfaitaire en vue de leur application au 1^{er} janvier 1970, il ne faudrait évidemment à aucun prix qu'une décision soit arrêtée avant qu'il ait été donné au Parlement d'en délibérer.

B — Modalités de l'application

30. Les modalités d'application devront tenir compte du fait que la France, la république fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ont déjà institué un système de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'exécutif a adressé à votre commission des finances et des budgets, ainsi qu'à la commission de l'agriculture, une étude comparative du système communautaire et des systèmes français et allemand de la taxe sur la valeur ajoutée.

Pour ce qui est du régime spécial applicable aux agriculteurs, la commission de l'agriculture a exposé dans son avis l'essentiel des idées développées dans cette étude. Cet avis est annexé au rapport. La commission des finances et des budgets estime dès lors superflu de revenir ici une nouvelle fois sur les conclusions à en tirer. Toutefois, elle ne voudrait pas manquer de souligner, de même que la Commission des Communautés européennes, que ces conclusions mettent en lumière l'opportunité, à la fois en raison des impératifs de l'harmonisation fiscale et pour des motifs tenant au développement de la politique agricole commune, d'inclure le plus tôt possible, dans les systèmes nationaux de la taxe sur la valeur ajoutée, une réglementation communautaire relative à son application à l'agriculture.

Votre commission partage l'avis de la commission de l'agriculture, selon lequel l'adaptation de certaines dispositions nationales au système communautaire n'aura qu'une portée restreinte et ne soulèvera pas de grandes difficultés.

Cependant, les commissions saisies de la proposition de directive se sont plus particulièrement intéressées aux trois questions suivantes :

31. Le régime forfaitaire prévu à l'article 7 de la proposition de la Commission se limite aux biens de la liste figurant à l'annexe A de la directive. Dans le système allemand, en revanche, le régime forfaitaire s'applique à l'ensemble des opérations réalisées par un agriculteur dans le cadre d'une exploitation agricole ou forestière.

Indépendamment de l'importance de cet écart entre le régime commun et le régime allemand, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu d'étendre le régime commun forfaitaire à l'ensemble des opérations réalisées dans le cadre d'une exploitation agricole ou forestière, de manière à conférer à ce régime — comme il se doit — une structure aussi simple que possible. A ce propos, la Commission a fait sien un amendement proposé par la commission de l'agri-

culture en le complétant par un renvoi à l'article 12 du projet de directive (voir paragraphe 8 de la proposition de résolution).

32. A l'annexe A de la directive figure la liste des produits soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux réduit commun et au taux forfaitaire commun.

Dans son avis, la commission de l'agriculture déclare que cette liste devrait être complétée par la position 17.02 du tarif douanier commun (« autres sucres; sirops, succédanés du miel, même mélangés de miel naturel; sucres et mélasses caramélisés »).

La commission de l'agriculture, de même que votre commission des finances et des budgets, se sont demandé s'il n'y avait pas lieu d'inclure également dans cette liste la position 22.06 du tarif douanier commun (« vermouths et autres vins de raisins frais préparés à l'aide de plantes ou de matières aromatiques »).

La Commission des Communautés européennes a attiré l'attention sur le fait qu'à son avis ce serait aller trop loin que d'inclure cette dernière position dans la liste puisque, selon elle, il ne s'agit plus de produits agricoles mais, au contraire, de produits industriels. Elle a rappelé, en outre, que les États membres sont libres d'appliquer des taux différents dans le cadre des deuxième et troisième directives.

Aussi votre commission n'insiste-t-elle pas sur ce dernier point. A la demande de la commission de l'agriculture, elle fait cependant sienne la modification proposée par celle-ci et suggère que le poste tarifaire 17.02 (« autres sucres; sirops, succédanés du miel, même mélangés de miel naturel; sucres et mélasses caramélisés ») soit ajouté à l'annexe A.

33. La commission de l'agriculture attire en outre l'attention de votre commission sur le fait qu'il est prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la proposition de directive que le régime particulier concernant les petites entreprises visé à l'article 14 de la deuxième directive ne s'applique pas aux producteurs agricoles. Ainsi, les exploitants agricoles et forestiers sont expressément exclus du régime applicable aux petites entreprises. Or, aux termes de la loi allemande sur la taxe sur la valeur ajoutée, les exploitants agricoles peuvent également choisir le régime applicable aux petites entreprises. La commission de l'agriculture a invité votre commission à modifier comme suit l'article 6, paragraphe 2 :

« Le régime particulier concernant les petites entreprises visées à l'article 14 de la deuxième directive ne s'applique pas aux producteurs agricoles dans la mesure où ils sont soumis au régime forfaitaire. »

Votre commission voudrait donner suite à cette demande, car elle estime qu'une pareille modification ne porterait pas atteinte à la primauté du régime forfaitaire de l'agriculture, en tant que règle générale, sur le régime spécial des petites entreprises. Elle donne aux producteurs agricoles qui n'optent pas pour le régime forfaitaire, la possibilité de recourir au régime particulier applicable aux petites entreprises.

34. Pour ce qui est de la simplification des formalités nécessaires, si la proposition de la Commission prévoit qu'il incombe à l'acheteur, et non pas à l'agri-

culteur, d'établir un document d'achat, comme il est indiqué au paragraphe 14 — elle stipule également que l'agriculteur forfaitaire doit contresigner ce document.

L'apposition du contreseing conduit à un surcroît de travail considérable pour l'agriculteur, d'autant plus que celui-ci ne peut se contenter de signer mais doit en outre restituer l'exemplaire contresigné à l'acheteur.

La commission de l'agriculture s'est cependant, par majorité, prononcée en faveur du maintien de cette contresignature.

35. Enfin, la commission de l'agriculture se demande si l'exclusion, prévue à l'article 8, des associations de producteurs agricoles du régime forfaitaire ne risque pas de compromettre le renforcement recherché de la coopération entre les agriculteurs de la Communauté. Cette question a aussi été soulevée au sein de la commission économique.

Votre commission ne partage pas entièrement les craintes exprimées.

Votre commission des finances et des budgets estime que, conditionnée comme elle l'est par les réglementations communautaires concernant l'organisation des marchés et les associations de producteurs, l'évolution de l'agriculture empêchera vraisemblablement les appréhensions de la commission de l'agriculture de se matérialiser. D'autre part, votre

commission — au même titre, semble-t-il, que la commission de l'agriculture — se rallie pleinement aux efforts déployés par la Commission des Communautés européennes en vue d'assujettir progressivement tous les producteurs agricoles au système normal de la taxe sur la valeur ajoutée. C'est pourquoi elle est d'avis que c'est à juste titre que la directive attend des entreprises, associations, coopératives et groupements de producteurs qu'ils soient capables de tenir des annotations comptables suffisantes et qu'elle prévoit qu'ils peuvent être tenus d'appliquer le système normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

36. Pour conclure, la commission des finances et des budgets voudrait souligner à nouveau qu'elle se félicite de la présentation par l'exécutif de ce projet d'une troisième directive.

Elle estime que, sous réserve de certaines modifications qui, selon elle, devraient y être apportées, ce projet représente une contribution décisive à l'achèvement du marché commun agricole, puisqu'il conduit notamment à la suppression des frontières fiscales, tout en respectant les particularités inhérentes à l'agriculture. Elle croit en outre que cette directive pourra être mise en œuvre sans difficultés majeures. C'est pourquoi elle invite, d'une part, les institutions communautaires, notamment le Conseil et la Commission, à faire le nécessaire pour que cette directive soit arrêtée dans les meilleurs délais, et, d'autre part, les États membres à mettre celle-ci en vigueur selon le calendrier prévu, en attendant les mesures requises d'adaptation au régime communautaire.

Avis de la commission de l'agriculture

Rédacteur : M. Klinker

Par lettre du 8 avril 1968, le président du Conseil des Communautés européennes a consulté le Parlement européen sur la présente proposition de directive. En date du 11 avril 1968, le président du Parlement européen a renvoyé cette proposition de directive à la commission des finances et des budgets, compétente au fond, et à la commission de l'agriculture ainsi qu'à la commission économique, saisies pour avis.

En sa réunion du 26 avril 1968, la commission de l'agriculture a désigné M. Klinker comme rédacteur pour avis. Au cours de ses réunions des 7 et 8 mai, 10 et 11 juin et 10 et 11 septembre 1968, la commission a examiné la proposition de directive ainsi que le projet d'avis élaboré par M. Klinker. La version définitive du présent avis a été adoptée le 10 septembre 1968 avec 15 voix pour et 5 abstentions.

Étaient présents : MM. Boscardy-Monsservin, président, Sabatini et Vredeling, vice-présidents, Klinker, rédacteur pour avis, Bading, Bersani, Briot, Brouwer, Carboni, Dewulf, Droscher, Kriedemann, Lucker, M^{lle} Lulling, MM. Marengi, Mauk, Müller, Richarts, Vals, Van der Ploeg

I — Introduction

1. La présente proposition de directive a été élaborée par la Commission en application de l'article 15, paragraphe 1, de la deuxième directive du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ⁽¹⁾. On y lit :

« La Commission soumet au Conseil, dans les meilleurs délais, des propositions de directives concernant les modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur les produits agricoles. »

En arrêtant la deuxième directive, le Conseil a, par conséquent, déjà pris une décision sur le *principe de l'incorporation de l'agriculture au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée*.

La fixation des modalités d'application a été reportée à une date ultérieure mais qui ne devrait pas être trop lointaine.

2. Dans son avis sur la proposition d'une deuxième directive ⁽²⁾, la commission de l'agriculture s'était déjà prononcée — sous certaines conditions et réserves — pour l'incorporation de l'agriculture dans le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée. Étant donné la situation particulière de l'agriculture, la commission avait notamment proposé de prévoir des modalités d'application simplifiées pour le secteur agricole, permettant aux producteurs de procéder à une *défalcation forfaitaire des taxes perçues en amont*. Simultanément, tout exploitant aurait la faculté d'opter pour l'application normale du système de la taxe sur la valeur ajoutée.

3. La commission de l'agriculture constate avec satisfaction que l'exécutif a, dans l'élaboration du présent projet

de directive, répondu aux vœux que, sur sa proposition, le Parlement européen avait formulés dans son avis sur la deuxième directive.

En ce qui concerne la fixation d'un taux commun de la taxe sur la valeur ajoutée, la Commission des Communautés européennes est même allée au delà des suggestions du Parlement. Elle propose de fixer, pour les livraisons de produits agricoles, un *taux réduit commun* applicable dès le 1^{er} juillet 1969.

4. La commission de l'agriculture ne peut que souscrire à cette courageuse initiative, dont on ne saurait sous-estimer l'importance pour l'intégration européenne et, plus particulièrement, pour la réalisation de la politique agricole commune.

Elle demande toutefois que le Parlement européen puisse être entendu au moment de la fixation du taux commun.

Les différents aspects de la proposition de la Commission et les observations que celle-ci appelle de la part de la commission de l'agriculture sont résumés ci-après.

II — Objectifs et principes de base de la troisième directive

5. L'harmonisation des législations des États membres en matière de taxes sur le chiffre d'affaires est l'une des conditions essentielles de la réalisation de la libre circulation des marchandises dans la Communauté et, plus particulièrement, du fonctionnement du marché commun agricole. La nécessité d'une harmonisation fiscale est aussi évidente dans le secteur des produits agricoles que dans celui des produits industriels pour lesquels l'union douanière a été réalisée intégralement au 1^{er} juillet 1968. Compte tenu du fait que, pratiquement pour la totalité des produits agricoles, des organisations communes de marchés ont été créées et mises en vigueur, cette harmonisation doit même être considérée comme particulièrement urgente.

(1) J.O. n° 71 du 14 avril 1967.

(2) Annexe III au rapport Seuffert doc. 1/66.

6 Les décisions du Conseil des Communautés européennes des 27, 28 et 29 mai 1968 relatives au prix indicatif et aux mesures d'intervention pour le lait et les produits laitiers ont clairement montré qu'il est de plus en plus difficile de fixer des prix communs sans tenir compte des charges fiscales. Dans ses débats, le Conseil a été notamment confronté avec le fait que certains États membres appliquaient la taxe sur la valeur ajoutée à des livraisons de produits agricoles, alors que dans d'autres États membres ces livraisons sont soumises à d'autres dispositions de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

7. L'application d'un système commun de taxes sur la valeur ajoutée est donc aussi bien dans l'intérêt du développement de la politique agricole commune elle-même que dans celui de la *neutralité concurrentielle* dans les échanges commerciaux, aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'à l'intérieur des États membres. La fixation de modalités communes pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles constitue, par conséquent, une contribution importante au progrès de la politique commune

8. D'après la Commission des Communautés européennes, l'incorporation de l'agriculture dans le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée doit contribuer à faciliter l'*intégration du secteur agricole à l'économie générale* et à éviter, autant que possible, que l'application de cette taxe n'ait des effets divergents sur la *formation des prix des produits agricoles*.

9. En ce qui concerne les principes de base des dispositions proposées par la Commission, il faut surtout rappeler que le projet de la troisième directive s'écarte en deux points du système commun de la taxe sur le chiffre d'affaires créé par la première et la deuxième directives, à savoir

— le projet de directive prévoit, d'une part, la mise en application d'un *taux commun de la taxe sur la valeur ajoutée* pour les produits agricoles à partir du 1^{er} janvier 1970;

— d'autre part, les producteurs agricoles ⁽¹⁾ sont soumis au système de la taxe sur la valeur ajoutée par le biais d'un régime transitoire qui autorise une *compensation forfaitaire* des taxes perçues en amont sur leurs achats et sur les prestations de services auxquelles ils ont recours.

10. La commission de l'agriculture peut, dans l'ensemble, approuver ces deux éléments de base de la proposition de l'exécutif. L'institution d'un taux commun d'imposition pour les produits agricoles lui semble une conséquence logique de l'unification, à l'échelon communautaire, des politiques agricoles des États membres. Elle tient cependant à faire remarquer que la fixation par le Conseil des Communautés d'un taux commun et d'un taux forfaitaire pour chaque État membre aura pour effet de réduire la compétence législative des Parlements nationaux. Aussi ne peut-elle se déclarer d'accord avec la proposition de la Commission qu'à condition que le Parlement européen puisse tout au moins donner son avis avant que ne soient fixés le taux commun et le prix forfaitaire (articles 4 et 7 de la

proposition de directive). Les observations ci-après de la commission de l'agriculture traiteront des particularités du régime forfaitaire proposé.

III — Problèmes d'application du système proposé

11. Pour apprécier correctement les problèmes qui peuvent se poser dans les différents États membres, par suite de la mise en application du régime forfaitaire proposé par la Commission, il semble nécessaire d'examiner brièvement les régimes en vigueur jusqu'à présent.

En ce qui concerne le *régime français*, il faut rappeler que la loi de réforme ⁽¹⁾, édictée en 1966, accorde aux propriétaires d'exploitations agricoles le droit d'opter, sous certaines conditions, pour la taxe sur la valeur ajoutée (article 5, paragraphe 1, alinéa 3, et article 5, paragraphe 2, de la loi de réforme). L'article 12 de la loi de finances de 1968 ⁽²⁾ contient des dispositions sur

— le système de compensation pour les exploitants agricoles non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée;

— le régime spécial d'imposition des exploitants agricoles qui optent pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

12. Il ressort de ces dispositions que les exploitants agricoles français dont les livraisons ne sont pas soumises à la taxe sur la valeur ajoutée devront, à partir du 1^{er} octobre 1968, choisir entre les deux régimes spéciaux suivants :

— le paiement d'une compensation forfaitaire par l'État pour l'impôt frappant les achats de l'exploitant agricole correspondant à un montant de 2 % de ses ventes de produits agricoles d'origine végétale et à un montant de 3 % de ses ventes de produits d'origine animale ⁽³⁾;

— ou une *restitution d'impôt* pour les achats de matériel agricole égale à 6,25 % du prix facturé aux exploitants agricoles lors de l'acquisition. Ce régime expire au 31 décembre 1971. Les exploitants agricoles français relèveront automatiquement, après cette date, du régime de la compensation forfaitaire dans la mesure où, entre temps, ils n'auront pas été assujettis au régime forfaitaire communautaire.

13. D'après les renseignements de la Commission des Communautés européennes, le régime spécial comporte, pour les exploitants agricoles français qui ont opté pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée, les dispositions suivantes :

— les exploitants agricoles sont dispensés des déclarations mensuelles et tenus à une seule déclaration annuelle qui doit faire apparaître les données nécessaires au calcul de l'impôt dû; cet impôt est acquitté par acomptes trimestriels;

— le fait générateur de la T.V.A. due par les agriculteurs au titre de leurs ventes est constitué par les encaissements des acomptes ou du prix, et non pas par les livraisons de la marchandise conformément à la règle normale (loi de réforme, article 9, paragraphe 1 a);

(1) La notion de « producteur agricole » et des activités qu'elle recouvre est définie à l'article 3 et à l'annexe B de la proposition de directive. Dans le régime allemand (loi sur la taxe sur le chiffre d'affaires — taxe sur la valeur ajoutée — du 29 mai 1967, J.O. de la République fédérale d'Allemagne I, n° 30, du 2 juin 1967, p. 545-547), les producteurs agricoles sont, au contraire, considérés comme des « entrepreneurs » réalisant un chiffre d'affaires dans le cadre d'une exploitation agricole et forestière.

(1) J.O. de la République française du 7 janvier 1966, p. 163 et s.

(2) Loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967.

(3) Pour le lait et les produits laitiers, le taux de l'impôt est de 2 %; pour les volailles d'abattage, les œufs et les porcs, dans la mesure où ces produits sont écoulés par des groupements de producteurs, le taux est de 4 %.

— la règle du décalage d'un mois pour la déduction de la taxe ayant grevé les biens autres que les immobilisations et les services (article 13 du décret n° 67-92 du 1^{er} février 1967) ne s'applique pas aux exploitants agricoles.

14. Le système forfaitaire introduit par la *législation allemande* (MWstG, paragraphe 24) est d'une application plus simple. Les exploitants agricoles facturent sur leurs ventes la taxe au taux réduit de 5 % (3 % pour les produits forestiers). Étant donné que la taxe payée par les agriculteurs lors de leurs achats est censée correspondre à 5 % (ou 3 %) du chiffre des ventes, ils n'ont rien à verser au fisc. Les exploitants agricoles qui ne veulent pas bénéficier automatiquement de ce régime spécial peuvent opter pour l'application normale de la taxe sur la valeur ajoutée. Dans ce cas, depuis le 1^{er} juillet 1968, une taxe sur la valeur ajoutée de 5,5 % est prélevée sur les livraisons de produits agricoles.

15. Le régime forfaitaire proposé par la Commission pour la Communauté diffère d'une certaine manière du système forfaitaire introduit en France et en Allemagne. Ce régime prévoit la mise en application d'un *taux forfaitaire*, à déterminer par le Conseil de ministres pour chaque État membre d'ici au 1^{er} juillet 1969, pour les taxes acquittées en amont par les cultivateurs lors de l'achat de moyens d'exploitation (article 7, paragraphe 2, de la proposition de directive). Ce taux forfaitaire est déterminé, sur la base des données macro-économiques disponibles, à un niveau tel que les taxes perçues en amont puissent être compensées globalement. En cas de vente de produits agricoles par un agriculteur ayant opté pour l'imposition forfaitaire, l'acheteur assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée verse à l'agriculteur, en sus du prix de vente, les taxes perçues en amont, calculées d'après le montant forfaitaire précité. La taxe due par l'acheteur, dans la mesure où il n'est *pas lui-même « agriculteur forfaitaire »*, est égale à la différence entre la taxe — calculée suivant le *taux réduit commun* — due pour les livraisons de l'« agriculteur forfaitaire » et la taxe payée par l'acheteur à l'agriculteur suivant le *taux forfaitaire « y »*.

16. La mise en application de ces dispositions exige une adaptation des dispositions nationales au système communautaire. Ces adaptations auront, dans le cas du régime allemand de la Mehrwertsteuer et de la *loi néerlandaise* concernant la taxe sur la valeur ajoutée ⁽¹⁾ récemment édictée, une portée limitée, car ces deux législations ont été élaborées en toute connaissance des études de la Commission. En ce qui concerne la loi néerlandaise, il faut souligner que la proposition d'une troisième directive de la Commission avait déjà été présentée au Conseil au moment où cette loi a été arrêtée.

17. Une différence plus importante entre la proposition de la Commission et la loi allemande résulte du fait que le régime forfaitaire visé à l'article 7 de la proposition est limité à la fourniture des « biens de la liste » figurant à l'annexe A de la directive (article 6, paragraphe 1).

Dans le système allemand, au contraire, le régime forfaitaire s'applique à toutes les opérations réalisées par un entrepreneur dans le cadre d'une exploitation agricole et forestière. La simplification à laquelle tend le régime forfaitaire

ne peut, en effet, être pleinement assurée que si elle porte sur toutes les opérations réalisées dans le cadre d'une exploitation agricole ou forestière. Le régime forfaitaire prévu pour la Communauté devrait, par conséquent, s'appliquer non seulement aux livraisons des biens de la liste, mais à toutes les opérations et, plus particulièrement, aux prestations de services des exploitations agricoles ⁽²⁾. La commission de l'agriculture invite donc l'exécutif à présenter dès que possible des propositions complémentaires pour l'harmonisation des dispositions fiscales que les États membres appliquent aux services fournis dans les secteurs agricole, forestier et de la pêche.

La commission de l'agriculture estime qu'il serait en outre utile que les différents services de la Commission, qui ont participé à l'élaboration de la proposition, en soumettent certaines parties à une révision et réexamen, par exemple, la question des exonérations prévues à l'article 5. Pour éviter que ces exonérations ne donnent lieu à des abus, il conviendrait que la promulgation de la présente directive s'accompagne de la publication de dispositions appropriées à cette fin.

18. D'autre part, la commission de l'agriculture a constaté que la liste reproduite à l'annexe A de la proposition de la Commission n'était pas complète. Elle aimerait surtout y voir inclure la position n° 17.02 du tarif douanier (« autres sucres; sirops; succédanés du miel, même mélangés de miel naturel; sucres et mélasses caramélisés »). Certains membres de la commission de l'agriculture ont même demandé d'y insérer, en outre, la position n° 22.06 du tarif douanier (« vermouths et autres vins de raisins frais préparés à l'aide de plantes ou de matières aromatiques »). Pour ce qui est de cette dernière demande, la Commission a déclaré qu'elle ne pouvait y accéder du fait qu'il ne s'agit pas de *produits agricoles*, mais bien de *produits industriels*. De l'avis de la commission de l'agriculture, nous nous trouvons là en présence d'une question de définition qui implique également une décision de caractère politique et fiscal. C'est ainsi, par exemple, qu'il est intéressant de constater qu'aux termes de la législation allemande sur la taxe sur la valeur ajoutée, tous les vins (de même que la bière) sont considérés comme des produits industriels et à ce titre assujettis au taux plein de la taxe qui est de 11 %.

19. L'article 6, paragraphe 2, de la proposition de la Commission prévoit que le régime particulier concernant les petites entreprises, visé à l'article 14 de la deuxième directive, ne s'applique pas aux producteurs agricoles. Il résulte de cette disposition que les exploitants agricoles et forestiers sont expressément exclus du régime des petites entreprises. Aux termes de la loi allemande, les exploitations agricoles ont, au contraire, la faculté d'opter aussi pour le régime des petites entreprises.

La question se pose de savoir si la disposition précitée ne devrait pas être supprimée ou, du moins, s'il ne conviendrait pas d'inclure à l'article 6, paragraphe 2, après « producteurs agricoles », les mots « dans la mesure où ils sont soumis au régime forfaitaire ». Une telle modification ne porterait pas atteinte à la primauté du régime forfaitaire de l'agriculture, en tant que règle générale, sur le régime spécial des petites entreprises, mais donnerait aux producteurs agricoles qui, pour des raisons données, ne se décideraient pas en faveur du régime forfaitaire, la possibilité de bénéficier du régime spécial des petites entreprises.

(1) Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, no 329, du 1.7.1968. La loi néerlandaise sur la taxe sur la valeur ajoutée prévoit, pour les livraisons de produits agricoles, un taux réduit de 4 %; le taux normal est de 12 %.

(2) La Commission s'est réservée la possibilité, à l'article 12 de la proposition de directive, de soumettre, avant le 1^{er} juillet 1969, au Conseil des propositions pour le secteur des services.

20. Au quatrième considérant de la proposition de la Commission, il est dit

« qu'en raison de la situation particulière du secteur de la production agricole dans la Communauté, de nombreux producteurs agricoles ne sont pas encore à même d'assurer toutes les obligations nécessaires pour l'application normale du système de taxe sur la valeur ajoutée ..., qu'en conséquence, il est nécessaire de prévoir pour ces producteurs des modalités particulières d'application en instaurant un régime qui vise ... à les libérer des obligations de comptabilité, de facturation, de déclaration et d'acquiescement ... ».

La question se pose de savoir si la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 3, de la proposition de directive correspond bien à l'esprit de ce considérant. En effet, l'article 7, paragraphe 3 c), prévoit notamment que l'« agriculteur forfaitaire » contresigne les documents d'achat (créances). Cette contresignature impose une charge supplémentaire considérable aux agriculteurs, d'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement d'obtenir la contresignature de l'« agriculteur forfaitaire », mais en plus de restituer à l'acheteur l'exemplaire contresigné du document d'achat.

21. La commission de l'agriculture a plusieurs fois examiné cette question en présence de représentants de l'exécutif. Ceux-ci ont déclaré que la disposition précitée a été inscrite dans la proposition de directive pour exclure autant que possible les « ventes sans facture ». Selon ces mêmes représentants, l'obligation faite à l'agriculteur de contresigner un exemplaire du document représente une possibilité de contrôle à laquelle on ne peut renoncer. Dans ces conditions, la majorité de la commission de l'agriculture a décidé de ne pas présenter de modification à l'article 7, paragraphe 3.

22. Selon la Commission, le régime forfaitaire ne doit entraîner, en principe, aucun avantage ni désavantage financier pour l'agriculture. C'est pourquoi ni les producteurs agricoles qui sont à même de satisfaire aux exigences normales en matière de droit fiscal, ni les associations de producteurs agricoles ne pourront se prévaloir du régime forfaitaire (article 8); en outre, chaque « agriculteur forfaitaire » aura le droit d'opter pour l'application du régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée (article 9).

23. En ce qui concerne les dispositions de l'article 8, la commission de l'agriculture souligne qu'elles entraînent quand même une certaine discrimination à l'égard de certains agriculteurs et groupements de producteurs. Elle a conscience du fait que cette discrimination correspond à l'intention de la Commission d'amener progressivement l'agriculture à l'application du régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée, tel qu'il a été défini dans la deuxième directive. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'une partie des membres de la commission s'est prononcée en faveur du maintien des dispositions proposées par la Commission.

La commission de l'agriculture se demande, d'autre part, si l'exclusion prévue à l'article 8, paragraphe 1 a), de toutes les coopératives agricoles, de tous les groupements de producteurs et de toutes autres organisations de producteurs est bien conforme à la tendance qui consiste à promouvoir la coopération des producteurs agricoles, qui ne peuvent prétendre aux avantages du régime forfaitaire. Certains membres de la commission ont suggéré d'accorder d'autres avantages fiscaux aux groupements de producteurs agricoles dans le dessein de remédier aux effets fâcheux

que pourrait avoir sur la coopération, économiquement souhaitable, des agriculteurs, l'application du système de la taxe sur la valeur ajoutée.

D'autres membres de la commission de l'agriculture sont d'avis que le régime forfaitaire devrait, en principe, être ouvert à tous les producteurs agricoles, sans préjudice du droit d'opter pour l'application du régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée que leur confère l'article 9. Il devrait donc aussi s'appliquer aux producteurs assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée pour d'autres opérations que celles qui sont visées à l'article 6, même si ces opérations représentent un chiffre d'affaires annuel dépassant un certain montant (article 8, paragraphe 1 b).

24. A la fin de ses délibérations, la commission de l'agriculture s'est prononcée en faveur d'une interprétation nuancée de l'article 8 et a exprimé le vœu que les dispositions de cet article ne soient pas appliquées de manière trop stricte.

IV — Conclusions

25. Sur la base des considérations ci-dessus, la commission de l'agriculture demande à la commission compétente au fond d'insérer les points suivants dans sa proposition de résolution :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Parlement européen,

- Approuve les éléments de base du régime forfaitaire proposé par la Commission pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée au secteur agricole et rappelle que ce régime répond pour l'essentiel aux propositions que le Parlement européen a présentées dans son avis sur la deuxième directive;
- Approuve en principe l'objectif visé par la proposition de la Commission d'amener progressivement l'agriculture à l'application du régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée;
- Attire toutefois l'attention sur le fait que les services fournis dans les secteurs agricole, forestier et de la pêche doivent également faire l'objet d'une harmonisation fiscale et invite donc la Commission des Communautés européennes à présenter dès que possible des propositions en la matière;
- Souhaite, en outre, que les dispositions de l'article 8 ne soient pas appliquées de manière trop stricte;
- Invite, en outre, la Commission à faire siennes, conformément à l'article 149, alinéa 2, du traité de la C.E.E., les modifications suivantes :

Proposition de directive

Rédiger l'article 4, paragraphe 2, comme suit :

« Le taux réduit est fixé, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission, et après audition du Parlement européen, sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée qui seront appliqués dans les États membres au 1^{er} janvier 1970 ».

Rédiger l'article 6, paragraphe 2, comme suit :

« Le régime particulier concernant les petites entreprises, visé à l'article 14 de la deuxième directive, ne s'applique pas aux producteurs agricoles *dans la mesure où ils sont soumis au régime forfaitaire* ».

Rédiger l'article 7, paragraphe 2, comme suit :

« Le taux forfaitaire de y pour-cent est fixé pour chaque État membre, au plus tard le 1^{er} juillet 1969, par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après audition du Parlement européen ». (Le reste inchangé).

Annexe A

Partie I

Ajouter à la suite de la position n° 17.01 (« Sucres de betteraves et de canne, à l'état solide ») du tarif douanier, la position suivante :

« 17.02 *Autres sucres; sirops; succédanés du miel, même mélangés de miel naturel; sucres et mélasses caramélisés.* »

Avis de la commission économique

Rédacteur : M. Bousch

Par lettre du président du Parlement européen en date du 11 avril 1968, la commission économique a été chargée d'émettre un avis à l'intention de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes concernant une troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles) — Doc. 13/68.

La commission économique a désigné M. Bousch comme rapporteur pour avis, le 29 avril 1968.

Au cours de sa réunion du 20 septembre, la commission économique a examiné le projet d'avis élaboré par M. Bousch et l'a adopté à l'unanimité.

Étaient présents : M^{me} Elsner, président, MM. Bech et Starke, vice-présidents, Bousch, rapporteur, Apél, Bousquet, Califice, Corterier, M^{lle} Lulling, MM. Marengli et Oele.

1. Le 11 avril 1967, le Conseil a arrêté deux directives concernant l'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. En son article 15, la deuxième directive chargeait la Commission européenne

« de soumettre au Conseil, dans les meilleurs délais, des propositions de directives concernant les modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur les produits agricoles ».

Au mois de février de cette année, la Commission des Communautés européennes a adressé une proposition de directive en ce sens au Conseil qui, conformément à l'article 100 du traité, a demandé l'avis du Parlement européen sur ce projet de directive.

La commission des finances et des budgets a été chargée de l'examen au fond, la commission économique et la commission de l'agriculture étant consultées pour avis. En tant que commission consultée pour avis, la commission économique peut limiter son examen aux aspects du projet de directive qui ressortissent plus particulièrement à son domaine propre.

I — Conception du projet de directive

2. Deux raisons s'opposent à l'application pure et simple du régime communautaire de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) à l'agriculture : en premier lieu, le régime normal de la T.V.A. suppose une comptabilité que la plupart des entreprises agricoles ne tiennent pas encore; en second lieu, le bon fonctionnement de l'organisation du marché commun agricole nécessite — du moins jusqu'à la phase du commerce de gros — l'application d'un taux d'imposition commun; or, on sait que les deux directives arrêtées à ce jour laissent au Parlement national le soin de fixer ce taux. En résumé, on peut donc dire que pour l'agriculture, si, d'une part, le système communautaire de la T.V.A. ne va pas assez loin, d'autre part, il est trop compliqué.

3. Quant au contenu de la proposition de la Commission des Communautés européennes, on peut le résumer comme suit :

A partir du 1^{er} janvier 1970, un taux réduit commun de T.V.A., qui doit encore être précisé, affectera les livraisons des produits agricoles énumérés dans une liste annexée à la directive. Sur cette liste figurent les principaux produits agricoles et un certain nombre de moyens de production agricole (1).

Les producteurs agricoles ont le choix entre l'application normale de la T.V.A., selon le taux réduit susmentionné, et un taux forfaitaire, déterminé

« sur la base des données macro-économiques disponibles, à un niveau tel que la taxe sur la valeur ajoutée déductible ayant grevé les achats de l'ensemble des agriculteurs forfaitaires et les services qui leur sont rendus, puisse être compensée globalement » (2).

Le régime forfaitaire ne s'applique toutefois pas aux coopératives agricoles, aux groupements de producteurs et autres organisations analogues, qui sont supposés tenir une comptabilité permettant l'application normale du système.

Pour faciliter la circulation des produits agricoles dans le Marché commun, la perception de la taxe sur un produit importé d'un État membre ne se fera pas lors du franchissement de la frontière, mais auprès du premier assujéti. A l'exportation, on appliquera la méthode normale de restitution, c'est-à-dire l'exonération avec déduction des taxes payées aux stades antérieurs.

Le taux réduit commun vaut jusqu'à la phase du commerce de gros inclusivement. Au dernier stade de la distribution, chaque État membre peut appliquer un taux supérieur ou inférieur au taux réduit commun.

II — Critique du projet de directive

4. L'examen par la commission économique devra donc porter surtout sur les questions suivantes : l'harmonisation des taux de la T.V.A. est-elle nécessaire dans le secteur

(1) Pour le détail des produits figurant sur la liste, on se référera aux pages 5 et 6 de l'exposé des motifs du projet de directive, ainsi qu'à l'annexe A de la proposition.

(2) Doc. 13/68 article 7, paragraphe 2.

agricole ? La directive contribue-t-elle à créer des conditions de concurrence égales dans le secteur agricole et favorise-t-elle l'intégration de l'agriculture dans l'économie ? La directive tire-t-elle à conséquence pour le consommateur et porte-t-elle atteinte aux prérogatives parlementaires ? Nous allons traiter brièvement de ces différents points.

La nécessité économique de la directive

5. L'harmonisation visée par la directive est devenue nécessaire à partir du moment où une organisation commune du marché existe pour la quasi-totalité des produits agricoles. Cette organisation repose, entre autres, sur des prix communs qui ne peuvent exercer convenablement leur effet régulateur que si la charge fiscale affectant les produits agricoles est la même dans tous les pays membres. Si celle-ci diffère sensiblement, les prix et l'orientation de la production s'en ressentent, comme le signale la Commission dans l'exposé des motifs de la directive (1).

Neutralité de la directive du point de vue de la concurrence

6. En principe, l'agriculture doit recevoir le même traitement que les autres secteurs de l'économie. Aussi la commission économique ne peut-elle que donner son assentiment aux efforts tendant à appliquer au secteur agricole les mêmes méthodes de taxation qu'aux autres secteurs économiques. Un système d'imposition uniforme permet d'obtenir une meilleure vue d'ensemble des mesures d'aide accordée, sous la forme d'allègements fiscaux, à telle ou telle branche de l'économie.

On s'attend que le taux réduit commun de la taxe sur les produits agricoles prévu à l'article 4, paragraphe 2, du projet se montera à 6 % environ. (2)

7. La Commission des Communautés européennes estime qu'on ne peut encore exiger de la grosse majorité des entreprises agricoles de la Communauté qu'elles tiennent la comptabilité que requiert l'application normale du système de la T.V.A. (3). Pour ces entreprises, la Commission des Communautés européennes entend prévoir un régime forfaitaire, dans lequel les opérations administratives inhérentes à la taxation seront effectuées par l'acheteur des produits agricoles. Il en résultera une charge supplémentaire pour le secteur commercial; cependant, cette charge est, semble-t-il, réduite au strict minimum.

8. Du point de vue de la neutralité de la concurrence entre les entreprises agricoles, le tarif forfaitaire ne laisse cependant pas de poser quelques problèmes. Les coopératives agricoles, les groupements de producteurs et associations analogues sont tenus d'appliquer le système normal de la T.V.A. Tout au plus peuvent-ils avoir recours à la méthode simplifiée décrite dans la seconde directive aux paragraphes 25 et 26 de l'Annexe A. Les autres entreprises agricoles ont le choix entre le régime forfaitaire et le

système normal. Le taux forfaitaire est destiné à compenser globalement les taxes qui ont grevé les achats des agriculteurs. L'« agriculteur forfaitaire » ne paie donc rien. Cela ne signifie pas qu'il bénéficie d'une exonération, auquel cas il aurait droit à la restitution de la T.V.A. acquittée sur ses achats. Cependant, il n'est pas douteux que le régime forfaitaire, dans certains cas, fera bénéficier les agriculteurs d'une subvention indirecte.

Cette éventualité n'a pas échappé à la Commission des Communautés européennes, qui l'évoque à la page 10 de l'exposé des motifs. Il conviendra donc de calculer avec précision le montant global de la T.V.A. payée par l'agriculteur sur ses achats. Le résultat de ce calcul variera d'un pays à l'autre, puisque les taux du système normal de la T.V.A. ne sont pas harmonisés. Un taux forfaitaire devra donc être fixé pour chacun des pays. La Commission n'est pas en mesure de faire état de chiffres dans sa proposition, certains taux nationaux de la T.V.A. n'étant pas encore arrêtés.

9. Dans la grande majorité des cas, le régime forfaitaire est incontestablement plus avantageux pour l'agriculteur que le système normal de la T.V.A. Or, les dispositions de la directive défavorisent précisément certaines formes modernes de production, puisque les coopératives et les groupements de producteurs ne pourront bénéficier du régime forfaitaire (article 8 de la directive).

Il n'est pas douteux que les différences dans la fiscalité appliquée à un même produit, selon que celui-ci est mis sur le marché par une petite exploitation ou par une coopérative, faussent, dans une certaine mesure, les conditions de la concurrence.

Cependant, la Commission des Communautés européennes est d'avis que les exploitations modernes seront plutôt portées à choisir le système normal de la T.V.A.

10. Sans doute, les entreprises agricoles ont-elles intérêt à connaître exactement les profits et les pertes de leur exploitation et à tenir, par conséquent, une comptabilité moderne. Malheureusement, la directive ne comporte aucun élément de nature à les inciter à le faire.

Comme nous l'avons dit, le projet de directive laisse, à juste titre, l'agriculteur libre de choisir entre le système normal et le régime forfaitaire. Or, il n'est pas exclu que, pendant une période où il vend peu de produits mais acquiert plusieurs machines agricoles coûteuses, un agriculteur puisse avoir temporairement intérêt à l'application normale de la T.V.A. D'après le projet de directive, il lui est loisible, dans ce cas, de choisir pendant une période déterminée cette application normale, puis de revenir au taux forfaitaire.

Cette possibilité d'options répétées devrait disparaître après une période intérimaire à déterminer.

Conséquences pour le consommateur

11. La directive ne modifiera pas nécessairement les prix payés par le consommateur final. Certes, il est probable que le taux réduit commun se situera à un niveau quelque peu plus élevé que celui de la taxe appliquée sur les produits agricoles dans la république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple, mais chaque État membre garde la possibilité de corriger l'effet du taux réduit commun par une augmentation ou une réduction de la charge fiscale au stade du commerce de détail. On peut toutefois se demander si cette correction pourra être faite

(1) Doc. 13/68, page 3.

(2) Ce pourcentage ne peut pas encore être précisé, les taux belge, italien et luxembourgeois n'étant pas encore connus. De plus, l'article 4, paragraphe 2, stipule que le Conseil fixe le taux réduit commun sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la T.V.A. Les mots « sur la base de » indiquent que la décision que prendra le Conseil ne sera pas nécessairement une décision purement « comptable ». Cf. aussi le paragraphe 12 ci-après.

(3) Dans un État membre seulement, la moitié environ des exploitations agricoles tiennent la comptabilité que requiert l'application normale du système de la T.V.A. Dans les autres États membres, ce pourcentage se situe entre ± 5 et 10 %.

avec l'ampleur voulue. La Commission des Communautés européennes estime qu'en l'état actuel des choses elle ne peut fournir à ce sujet des précisions complémentaires. En effet :

- les taux normaux qui seront appliqués en Belgique, en Italie et au Luxembourg ne sont pas encore fixés; pour cette raison, il est actuellement impossible de prévoir quel sera le niveau du taux réduit commun;
- les Parlements belge et italien ne se sont pas encore prononcés sur l'opportunité d'appliquer la T.V.A. au commerce de détail;
- il faut tenir compte de la possibilité que certains pays membres désirent ajouter des produits à la liste de l'Annexe A du projet de directive.

Les prérogatives parlementaires

12. En tant que commission consultée pour avis, et malgré son désir de se borner à l'examen des dispositions du projet de directive qui relèvent plus particulièrement de sa compétence, la commission économique est en droit

de se demander si certaines dispositions de la directive ne portent pas atteinte aux droits parlementaires.

En effet, d'après le paragraphe 2 de l'article 4, le Conseil fixe le taux réduit commun sans intervention d'aucune institution parlementaire. Cette disposition suppose l'abandon par les Parlements nationaux d'un de leurs droits fondamentaux : celui de fixer le taux des taxes. Or, cette renonciation pourrait se justifier si ce droit était concédé au Parlement européen. L'argument selon lequel le calcul du taux réduit commun se faisant sur la base de la moitié de la moyenne arithmétique des taux normaux de la T.V.A., le Conseil ne prendrait, en fait, qu'une décision « comptable », ne résiste pas à l'examen. En effet, le Conseil fixera ce taux « sur la base de » cette moyenne et sa décision aura donc un caractère politique. Enfin, la question est posée de savoir si, après application de la directive, les Parlements nationaux auront encore la possibilité de maintenir à leur niveau les recettes fiscales des produits agricoles par la manipulation du taux appliqué au commerce de détail.

En conclusion, la commission économique estime pouvoir donner un avis favorable au projet de directive tel qu'il est soumis au Parlement européen, sous réserve des remarques formulées aux paragraphes 8, 9, 10 et 12.



