



Bruxelles, le 17.2.2021
SWD(2021) 33 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Régime particulier des agences de voyages

de la

Directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

{SWD(2021) 32 final}

RÉSUMÉ

Le régime particulier de TVA applicable aux agences de voyages (ci-après le «régime particulier»), établi aux articles 306 à 310 de la directive TVA¹, constitue une mesure de simplification dérogeant aux règles normales de TVA en vigueur depuis l'adoption du système commun de TVA en 1977.

Dans le cadre du régime particulier, toutes les opérations effectuées par une agence de voyages agissant en son nom propre en ce qui concerne un voyage sont considérées comme une prestation unique. Étant donné que la base d'imposition correspond à la marge bénéficiaire réalisée par l'agence de voyages sur la prestation de ce service unique, l'agence de voyages ne bénéficie pas du droit de déduire la TVA en amont. Le lieu d'imposition de la prestation de services de l'agence de voyages est le lieu où celle-ci a établi le siège de son activité.

Ce régime n'a jamais été actualisé ni appliqué de manière uniforme par les États membres, ce qui a conduit à de nombreuses affaires portées devant la Cour de justice de l'Union européenne. Au fil des ans, le secteur des voyages a connu des changements profonds qui ne sont pas pris en compte dans les règles actuelles.

La performance du régime particulier est évaluée au regard des cinq critères d'évaluation définis dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation². Les principales conclusions de l'évaluation sont résumées comme suit:

1. Le régime particulier a été largement efficace dans la réalisation de ses deux principaux objectifs, à savoir la simplification de l'application des règles de TVA pour les agences de voyages et la répartition équitable des recettes de TVA.

Le régime permet aux agences de voyages d'exercer leurs activités au sein de l'UE sans devoir s'enregistrer ni appliquer la TVA dans chacun des autres États membres où des prestations de services de voyages sont effectuées. La règle du lieu de prestation et la notion de service unique sont des éléments essentiels qui permettent de simplifier le régime et de le rendre beaucoup plus facile à appliquer que les règles normales de TVA.

Le fait que le régime particulier empêche l'agence de voyages de déduire la TVA en amont ou d'en obtenir le remboursement garantit aussi une répartition égale des recettes entre les États membres. La majeure partie de la TVA perçue dans le cadre du régime particulier revient aux États membres de consommation des services de voyages.

2. Le régime particulier présente un certain nombre de lacunes.

L'imposition à la marge des opérations entre entreprises a un coût pour les entreprises, à savoir la non-déductibilité de la TVA en amont. Cependant, les coûts et les avantages découlant de l'application des règles particulières varient selon le modèle d'entreprise utilisé.

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3A131057>

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

La TVA en amont bloquée a également placé les secteurs des voyages visant principalement les entreprises, à savoir les sociétés de gestion de voyages et les organisateurs de réunions, de voyages de gratification, de conférences et d'événements, dans une position de désavantage concurrentiel par rapport aux prestataires non soumis au régime particulier (par exemple, les prestataires principaux, les prestataires de services internes et les intermédiaires).

Toutefois, la règle de l'imposition au lieu d'origine entraîne une non-imposition de la marge réalisée par les opérateurs de pays tiers sur la vente de services de voyages dans l'UE. L'inégalité de traitement s'accroît avec la concurrence accrue au niveau mondial et le fait qu'aucune présence physique n'est requise pour vendre des services de voyages sur le marché de l'UE.

Le régime manque de clarté et d'harmonisation. En dépit, ou même à cause, de la jurisprudence abondante, ses règles restent floues et ne sont pas appliquées de manière uniforme par les États membres. Non seulement cela complique l'application du régime mais aussi cela le rend vulnérable aux distorsions de concurrence préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur.

Le régime est obsolète. Il a été conçu pour des agences de voyages «physiques» avec un bureau local qui n'existent pratiquement plus. Il ne tient donc pas compte de la nouvelle réalité économique dans laquelle les agences de voyages exercent leurs activités et n'est certainement pas adapté à l'ère numérique.

3. Le régime particulier reste pertinent pour les voyageurs.

Le régime a été efficace à de nombreux égards et le secteur n'a guère l'envie de voir le régime en tant que tel prendre fin, comme l'a confirmé la consultation publique. Le régime sous sa forme actuelle est cependant inadéquat pour répondre aux besoins divers et nouveaux des voyageurs et pour leur apporter un soutien dans le cadre de la crise de la COVID-19.

4. Le régime particulier n'est que partiellement cohérent avec l'évolution du système de TVA et de la réglementation sectorielle.

Le système de TVA a progressivement évolué vers une imposition au lieu de destination à laquelle le régime s'est toujours conformé de manière adéquate. La plupart des services achetés par l'agence de voyages sont en réalité taxés conformément aux règles normales relatives au lieu de prestation là où les services sont fournis.

Dans un souci de cohérence, les règles particulières et leur interprétation doivent cependant mieux tenir compte des évolutions essentielles du cadre réglementaire visant à améliorer la sécurité juridique et l'uniformité de traitement, en particulier pour ce qui est du fonctionnement du marché des voyages à forfait³ et des relations entre plateformes et entreprises⁴.

³ Directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées (JO L 326 du 11.12.2015, p. 1).

⁴ Règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (JO L 186 du 11.7.2019, p. 57).

5. La valeur ajoutée européenne du régime particulier pour le fonctionnement du marché unique est entravée par l'application divergente de ses règles.

Faisant intégralement partie du système commun de TVA, le régime particulier doit être appliqué de manière cohérente. Il est ressorti de l'évaluation que, pour certains aspects, la majorité des États membres continuent d'appliquer ou d'interpréter de manière différente les règles communes. Cette pratique entrave le bon fonctionnement du marché intérieur en engendrant des distorsions de concurrence que ce soit au niveau national ou à l'échelle de l'Union et entraîne des situations de non-imposition ou de double imposition.

La consultation publique montre une forte demande des parties prenantes en faveur de règles plus claires, plus simples et plus harmonisées pour les agences de voyages. D'après elles, les règles telles qu'elles sont appliquées aujourd'hui se traduisent par des distorsions du marché et ne garantissent pas des conditions de concurrence égales pour toutes les agences de voyages exerçant des activités sur le marché de l'UE, y compris celles qui ne sont pas établies dans l'UE.