

COM(2021) 735 final

ASSEMBLÉE NATIONALE
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 07 décembre 2021

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 07 décembre 2021

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant la France à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Bruxelles, le 1^{er} décembre 2021
(OR. en)

14655/21

**Dossier interinstitutionnel:
2021/0388(COD)**

**FISC 230
ECOFIN 1205**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} décembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 735 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL autorisant la France à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 735 final.

p.j.: COM(2021) 735 final



Bruxelles, le 1.12.2021
COM(2021) 735 final

2021/0388 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la France à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 395, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹ (ci-après la «directive TVA»), le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser tout État membre à appliquer des mesures particulières dérogatoires aux dispositions de ladite directive, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales.

Par lettre enregistrée à la Commission le 12 avril 2021, la France a demandé l'autorisation de déroger aux articles 178, 218 et 232 de la directive TVA afin d'être en mesure de rendre la facturation électronique obligatoire pour tous les assujettis établis sur le territoire français. L'autorisation a été demandée pour la période allant du 1^{er} décembre 2021 au 31 décembre 2028.

Ensuite, par lettre enregistrée à la Commission le 20 septembre 2021, la France a demandé que l'autorisation de dérogation soit limitée aux articles 218 et 232 de la directive TVA et qu'elle s'applique du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2026.

Conformément à l'article 395, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive TVA, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 29 septembre 2021, de la demande introduite par la France. Par lettre datée du 30 septembre 2021, la Commission a notifié à la France qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La France a présenté une demande de dérogation fondée sur l'article 395 de la directive TVA en vue d'être autorisée à mettre en œuvre une obligation d'émettre des factures électroniques pour les opérations intérieures entre assujettis à la TVA établis sur son territoire sur la base de l'article 153 de la loi de finances pour 2020 et de l'article 195 de la loi de finances pour 2021. Cette obligation s'accompagnera de l'obligation pour lesdits assujettis de transmettre certaines données supplémentaires aux autorités fiscales.

La France estime que la facturation électronique obligatoire permettra d'améliorer la lutte contre la fraude tout en renforçant la compétitivité des entreprises. Elle permettra aussi de disposer d'une meilleure connaissance en temps réel de l'activité des entreprises; la politique économique pourra ainsi être orientée au plus près de la réalité économique des acteurs. Grâce à cette obligation, il sera également possible de simplifier les obligations des entreprises en matière de déclaration de TVA par la mise en place d'un formulaire prérempli pour leurs déclarations.

L'article 218 de la directive TVA prévoit l'obligation pour les États membres d'accepter comme factures tous les documents ou messages à la fois sur papier ou sous format électronique. La France souhaiterait dès lors obtenir une dérogation à cet article de la directive TVA afin que seules les factures électroniques sous un format mixte ou structuré puissent être considérées comme des factures par l'administration fiscale française.

Conformément à l'article 232 de la directive TVA, l'utilisation d'une facture électronique est soumise à l'acceptation du destinataire. Par conséquent, l'introduction de la facturation électronique obligatoire en France requiert une dérogation à cet article de sorte que l'émetteur

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

ne doit plus obtenir le consentement du destinataire pour envoyer une facture dans un format dématérialisé.

La France fait valoir que l'introduction d'une facturation électronique obligatoire généralisée présenterait des avantages en ce qui concerne la lutte contre la fraude, tout en facilitant le respect volontaire de la législation fiscale. En effet, l'obligation d'émettre des factures électroniques, associée à la transmission de données supplémentaires concernant les opérations, par l'intermédiaire d'un système faisant appel à des plateformes privées certifiées et à une plateforme publique centralisée, permettra à l'administration fiscale de vérifier en temps réel la cohérence entre la TVA déclarée et perçue et les factures émises et reçues. L'administration sera donc bien plus à même de prévenir et de combattre la fraude à la TVA.

La facturation électronique obligatoire ne concernera que les opérations entre assujettis (B2B). Les données relatives aux opérations impliquant des consommateurs finaux (B2C) seront communiquées au moyen d'un mécanisme différent. En cas d'acquisitions intracommunautaires, les assujettis conserveront leur droit de recevoir des factures sur papier. Il convient de noter que l'obligation d'utiliser la facturation électronique pour les opérations entre entreprises et administrations publiques (B2G) est entrée en vigueur progressivement en France entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2020. Par conséquent, les entreprises qui ont déjà émis des factures électroniques via la plateforme de facturation électronique B2G Chorus Pro, développée par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), sont déjà équipées et prêtes pour l'extension de la facturation électronique obligatoire aux relations B2B. La France fait valoir que la majorité des assujettis à la TVA français envoient ou reçoivent déjà des factures sous format électronique. D'après la France, en 2017, seulement 31 % des entreprises françaises comptant plus de 10 personnes utilisaient la facturation sur papier et il est probable que cette proportion ait diminué depuis lors. Le passage à un format électronique éliminera définitivement le format papier dans le traitement des factures, ce qui permettra aux entreprises de réaliser des économies considérables.

La France estime que la facturation électronique présentera des avantages pour les assujettis, tels que la réduction des délais de paiement pour le fournisseur, la diminution des coûts d'impression et des frais postaux, la réduction des coûts et des retards dans le traitement des données de facturation, la diminution des coûts de stockage et la limitation des coûts de formation et de développement de systèmes.

La France envisage d'introduire progressivement l'obligation afin de permettre une transition vers le nouveau système ainsi qu'une assistance, adaptées à chaque type d'entreprise. À compter de 2024, l'obligation de réception de la facture électronique s'appliquera à toutes les entreprises. Il est prévu d'introduire progressivement l'obligation d'émettre des factures électroniques en fonction de la taille des entreprises: 2024 pour les grandes entreprises, 2025 pour les entreprises de 250 à 4 999 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 milliard d'EUR et 2026 pour les petites et moyennes entreprises et les très petites entreprises, ce qui inclut les assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de la directive TVA.

Afin de garantir l'interopérabilité des échanges, des plateformes fournissant des services de facturation électronique, tant privées que publiques, devraient proposer aux assujettis un nombre minimal de formats structurés ou mixtes, sans préjudice de leur liberté de proposer d'autres formats.

Compte tenu du vaste champ d'application de la dérogation, il est important de veiller au suivi nécessaire dans le cadre de cette dérogation, notamment en ce qui concerne l'incidence de la mesure sur la lutte contre la fraude à la TVA et sur les assujettis. Si la France souhaite proroger la mesure dérogatoire, elle sera invitée à présenter une demande de prorogation

accompagnée d'un rapport sur le fonctionnement de la mesure. Ce rapport devra évaluer la mesure pour ce qui est de son efficacité en matière de lutte contre la fraude à la TVA ainsi qu'en matière de simplification de la perception de la taxe. Il devra également comporter une évaluation des effets de la mesure sur les assujettis, en particulier pour ce qui concerne l'augmentation des charges administratives et des coûts de conformité qu'ils supportent.

Il est proposé d'autoriser la dérogation du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2026.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

L'article 218 de la directive TVA place les factures sur papier et électroniques sur un pied d'égalité en disposant que les États membres acceptent comme factures tous les documents ou messages sur papier ou sous format électronique. Conformément à l'article 232 de la directive TVA, l'utilisation d'une facture électronique est soumise à l'acceptation du destinataire. La facturation électronique obligatoire telle qu'elle est envisagée par la France dérogerait effectivement à ces deux dispositions.

La dérogation peut être autorisée sur la base de l'article 395 de la directive TVA, afin de simplifier la perception de la taxe ou d'éviter certaines formes de fraude ou d'évasion fiscales. La France a sollicité la mesure dérogatoire pour lutter contre la fraude fiscale et simplifier la perception de la taxe. Sur la base des éléments communiqués par la France, la dérogation est cohérente avec les dispositions existantes dans ce domaine.

Une autorisation similaire permettant à l'Italie de déroger aux articles 218 et 232 de la directive TVA afin de mettre en œuvre la facturation électronique obligatoire a été accordée par la décision d'exécution (UE) 2018/593 du Conseil².

Enfin, la Commission a adopté en 2020 la «*Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance*»³. L'une des actions envisagées dans ce plan d'action est la présentation par la Commission d'une proposition législative visant à moderniser les obligations de déclaration en matière de TVA. La nécessité de développer davantage la facturation électronique sera examinée dans ce contexte. Par conséquent, la mesure dérogatoire est conforme aux objectifs poursuivis par le plan d'action de la Commission. L'un des objectifs de la future proposition de la Commission sera de rationaliser les mécanismes actuels et futurs de déclaration pour les opérations intérieures, y compris celui autorisé par la présente mesure dérogatoire.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 395 de la directive TVA.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Compte tenu de la disposition de la directive TVA sur laquelle se fonde la proposition, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité pour les raisons exposées ci-après.

² JO L 99 du 19.4.2018, p. 14.

³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2020-07/2020_tax_package_tax_action_plan_fr.pdf

La décision porte sur une autorisation accordée à un État membre à sa propre demande et ne constitue pas une obligation.

La facturation électronique obligatoire supposera un certain nombre de changements pour les assujettis. Ces changements sont toutefois anticipés par la France et les préparatifs ont déjà commencé. La mise en place de la facturation électronique obligatoire pour les opérations B2G fait que de nombreuses entreprises sont déjà équipées et prêtes pour l'extension de la facturation électronique obligatoire aux relations B2B.

Les assujettis bénéficiant de la franchise pour les PME sont inclus dans le champ d'application de la mesure. La mise en œuvre progressive de la mesure leur laissera toutefois suffisamment de temps pour se préparer. Des plus, ces entreprises seront libres d'utiliser soit une plateforme privée soit la plateforme publique de facturation gérée par l'AIFE (Chorus Pro). Cette dernière proposera un service minimum gratuit, qui comprend le traitement des formats PDF (avec extraction des données dans un format structuré) et une offre d'archivage de 10 ans (correspondant à la durée légale de l'obligation d'archivage à des fins commerciales en France). D'après les données transmises par la France, les économies et les avantages que ces assujettis retireront de la mise en œuvre de la facturation électronique permettront en grande partie d'absorber l'investissement initial qu'ils devront consentir pour adapter leurs systèmes.

La dérogation est aussi limitée dans le temps et un rapport sur le fonctionnement et l'efficacité de la mesure doit être élaboré dans l'éventualité où la France souhaiterait proroger la mesure dérogatoire.

Dès lors, la mesure particulière est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir lutter contre la fraude fiscale et simplifier la perception de la taxe.

- **Choix de l'instrument**

Instrument proposé: décision d'exécution du Conseil.

Conformément à l'article 395 de la directive TVA, l'octroi d'une dérogation aux règles communes en matière de TVA n'est possible que sur décision du Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission. La décision d'exécution du Conseil constitue l'instrument le plus approprié, étant donné qu'elle peut être adressée à un État membre particulier.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Analyse d'impact**

La facturation électronique obligatoire aura une incidence tant sur l'administration fiscale que sur les assujettis.

Selon la France, la facturation électronique obligatoire devrait contribuer à lutter contre la fraude fiscale, y compris la fraude fiscale involontaire liée à la non-déclaration ou à la sous-déclaration et, en général, au non-paiement de la TVA. Au-delà de la lutte contre la fraude à la TVA, le fait de disposer d'informations sur les opérations commerciales permettra de déterminer l'intensité des liens commerciaux entre les entreprises. L'analyse des opérations conclues entre sociétés liées sera ainsi renforcée, ce qui permettra de détecter les opérations anormales susceptibles de dissimuler des réductions possibles de l'assiette de l'impôt sur les

sociétés ou des distributions de bénéfices cachées. Ce système permettra également de recueillir en temps réel des données sur les opérations des assujettis. Ces données peuvent servir de base aux analyses économiques effectuées par l'INSEE (Institut national de la statistique) ou la direction générale du Trésor, afin de garantir que les politiques publiques sont orientées au plus près de la réalité.

La France fait valoir que la facturation électronique se traduira par des gains notables pour les entreprises en termes de numérisation et d'allègement des charges administratives, tout en sécurisant les relations entre les entreprises afin de les rendre plus compétitives. Cela permettrait de réaliser des économies car, selon les estimations de l'inspection générale des finances, le coût total de l'émission d'une facture électronique reviendrait à moins d'un euro, contre plus de dix euros pour une facture sur papier.

Les gains escomptés seront de nature différente selon que les entreprises utilisent déjà ou non la facturation électronique. Pour les entreprises qui n'utilisent pas encore la facturation électronique, principalement les petites et moyennes entreprises, les gains s'élèveront à environ 10 EUR par facture reçue. Pour les assujettis qui en font déjà largement usage, essentiellement les entreprises de 250 salariés ou plus, la mesure améliorera le traitement de leur chaîne de facturation, puisque la majorité des factures actuellement échangées par voie électronique sont toujours au format PDF, ce qui entraîne encore des coûts de traitement.

Sur la base de ces éléments, le gain minimal pour les entreprises serait de l'ordre de 4,5 milliards par an. Environ 1,5 million de petites entreprises n'émettent que des factures sur support papier. Étant donné que ces entreprises émettent moins de 2 000 factures par an (65 % d'entre elles émettent moins de 500 factures par an), le volume de factures concerné serait estimé à 450 millions. La suppression des factures sur papier permettrait de réaliser une économie sur les coûts de traitement de 10 EUR par facture, ce qui se traduirait par un gain total de 4,5 milliards d'EUR pour ces entreprises.

Selon la France, cette évaluation ne tient pas compte des gains en termes de sécurisation des flux d'opérations et de réduction des délais de paiement, qui, selon l'Observatoire sur les délais de paiement, ont une incidence sur le flux de trésorerie des assujettis d'environ 15 milliards d'EUR par an, en particulier des plus petits.

Étant donné que le coût d'acquisition du logiciel nécessaire peut être important, il ne sera pas obligatoire d'installer un logiciel de facturation. La France laissera aux assujettis la possibilité de transmettre leurs factures soit directement à la plateforme publique, qui les transmettra à leurs destinataires, soit à des plateformes privées qui se chargeront de transmettre les factures à l'administration fiscale et à l'entreprise destinataire, afin d'éviter des coûts supplémentaires. En outre, en vue de réduire au minimum les coûts d'accès pour les petites et moyennes entreprises, l'administration fiscale offre la possibilité d'envoyer un fichier PDF pour générer une facture électronique pendant une certaine période.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence négative sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la France à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée¹, et notamment son article 395, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Par lettres enregistrées à la Commission le 12 avril 2021 et le 20 septembre 2021, la France a demandé l'autorisation d'introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE (ci-après la «mesure particulière») afin d'instaurer la facturation électronique obligatoire pour tous les assujettis établis sur le territoire français. Cette obligation concernera les factures émises dans le cadre d'opérations entre assujettis. L'autorisation a été demandée pour une période allant du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2026.
- (2) La Commission a transmis la demande de la France aux autres États membres par lettres datées du 29 septembre 2021. Par lettre datée du 30 septembre 2021, la Commission a notifié à la France qu'elle disposait de toutes les données utiles pour apprécier la demande.
- (3) La France fait valoir que l'introduction d'une facturation électronique obligatoire généralisée présentera des avantages pour la lutte contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'obligation d'émettre des factures électroniques, associée à la transmission de données supplémentaires concernant les opérations, permettra à l'administration fiscale de vérifier en temps réel la cohérence entre la TVA déclarée et perçue et les factures émises et reçues, l'administration étant ainsi plus à même de prévenir et de combattre la fraude à la TVA. Elle permettra également de disposer d'une meilleure connaissance en temps réel de l'activité des entreprises; la politique économique pourra ainsi être orientée au plus près de la réalité économique des acteurs.
- (4) La France estime que l'obligation d'émettre des factures électroniques facilitera le respect volontaire de la législation fiscale. Cela permettra de simplifier les obligations des assujettis en matière de déclaration de TVA par la mise en place d'un formulaire prérempli pour leurs déclarations. La facturation électronique présentera d'autres avantages pour les assujettis, tels que la réduction des délais de paiement, la diminution des coûts d'impression et des frais postaux, la réduction des coûts et des

¹ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

retards dans le traitement des données de facturation ou la diminution des coûts de stockage. Les économies et les avantages que les assujettis retireront de la mise en œuvre de la facturation électronique permettront en grande partie d'absorber l'investissement initial qu'ils devront consentir pour adapter leurs systèmes.

- (5) Compte tenu du vaste champ d'application et de la nouveauté de la mesure particulière, il est important d'évaluer les effets de la mesure particulière sur la lutte contre la fraude à la TVA et sur les assujettis. Par conséquent, si la France estime nécessaire de proroger la mesure particulière, il convient qu'elle présente à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport comportant l'évaluation de la mesure particulière pour ce qui est de son efficacité en matière de lutte contre la fraude à la TVA et de simplification de la perception de la taxe.
- (6) Cette mesure particulière ne devrait pas avoir d'effet sur le droit des assujettis de recevoir des factures sur papier en cas d'acquisitions intra-communautaires.
- (7) La mesure particulière demandée devrait être limitée dans le temps afin que l'on puisse évaluer si la mesure particulière est adéquate et efficace au regard de ses objectifs.
- (8) La mesure particulière est dès lors proportionnée aux objectifs poursuivis, étant donné qu'elle est limitée dans le temps et sera mise en œuvre progressivement. À compter de 2024, l'obligation de réception des factures électroniques s'appliquera à toutes les entreprises. L'obligation d'émettre des factures électroniques s'appliquera en 2024 aux grandes entreprises, en 2025 aux entreprises de 250 à 4 999 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 milliard d'EUR et en 2026 aux petites et moyennes entreprises, ce qui inclut les assujettis bénéficiant de la franchise pour les petites entreprises visée à l'article 282 de la directive 2006/112/CE. En outre, la mesure particulière n'entraîne pas le risque d'un déplacement de la fraude vers d'autres États membres ou d'autres secteurs.
- (9) La mesure particulière n'aura aucun effet négatif sur le montant total des recettes fiscales perçues au stade de la consommation finale ni sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 218 de la directive 2006/112/CE, la France est autorisée à accepter des factures émises par des assujettis établis sur le territoire français sous forme de documents ou de messages seulement si ceux-ci sont transmis sous format électronique.

Article 2

Par dérogation à l'article 232 de la directive 2006/112/CE, la France est autorisée à disposer que l'utilisation de factures électroniques émises par les assujettis établis sur le territoire français n'est pas soumise à l'acceptation par le destinataire de l'utilisation de factures électroniques.

Article 3

La France notifie à la Commission les mesures nationales mettant en œuvre les mesures particulières dérogatoires visées aux articles 1^{er} et 2.

Article 4

La présente décision est applicable du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2026.

Si la France estime nécessaire de proroger les mesures particulières dérogatoires visées aux articles 1^{er} et 2, elle présente à la Commission une demande de prorogation accompagnée d'un rapport évaluant l'efficacité des mesures nationales visées à l'article 3 en matière de lutte contre la fraude à la TVA ainsi qu'en matière de simplification de la perception de la taxe. Ce rapport évalue les effets desdites mesures sur les assujettis et en particulier, si elles augmentent les charges et les coûts administratifs qu'ils supportent.

Article 5

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*