

Position commune de PostEurop
Consultation publique de la Commission européenne
relative à la modernisation de la TVA
pour le commerce électronique transfrontalier

Bruxelles, le 16 decembre 2015

PostEurop représente 52 prestataires du Service postal universel à travers toute l'Europe et est une Union restreinte (régionale) de l'Union postale universelle (UPU). Le secteur postal est un acteur clé de l'économie qui facilite les échanges au sein de l'Union européenne et dans le monde. Le réseau postal est une voie de libre accès et un facilitateur essentiel du commerce, faisant le lien entre les entreprises et les consommateurs, et permettant aux petites entreprises et aux clients sociaux d'accéder à des services de communication et de commerce électronique efficaces au niveau mondial.

Le secteur postal compte parmi les plus grands employeurs, avec plus de 2,1 millions d'employés à travers l'Europe desservant plus de 800 millions de clients et représentant 1% du PIB de la région.

Des services postaux efficaces et performants sont essentiels à la structure sociale et à la vie économique de l'Union européenne. Ils jouent un rôle social déterminant en tant que Service d'intérêt économique général (SIEG). Le rôle des opérateurs postaux est de fournir, à tous, un service postal universel de qualité, abordable et accessible. Ceci est défini dans la Directive postale européenne, et dans le Traité de l'Union postale universelle, traité dont tous les pays, notamment les Etats membres de l'UE, sont membres.

Les Membres de PostEurop se réjouissent de l'opportunité de participer à la réflexion concernant le développement d'un mécanisme modernisé relatif à la TVA conçu pour modifier la manière dont les clients et les entreprises paient les taxes à l'importation au sein de l'Union européenne. Nous saluons la volonté de faciliter l'application de la TVA et de réduire, dans le même temps, la charge administrative qui pèse sur les entreprises et les fournisseurs. Toutefois, cette démarche ne pourra pas se faire au détriment du consommateur et / ou des intermédiaires. Par conséquent, nous soutenons le processus de consultation de la Commission préalable à l'élaboration de la législation qui vise à moderniser la TVA dans le cadre du commerce électronique transfrontalier et appelons à sa poursuite au cours du premier semestre de l'année 2016.

PostEurop est prête à jouer un rôle actif dans cette réforme, non seulement en répondant à la consultation publique, mais aussi à travers sa contribution active dans les étapes suivantes du processus.

PostEurop nourrit certaines préoccupations, particulièrement le fait que la suppression de l'exonération de la TVA (exonération EVN) pour l'importation d'envois de valeur négligeable provenant de fournisseurs de pays tiers augmentera les coûts des échanges avec l'UE, ralentira les processus opérationnels, et nécessitera un investissement considérable de la part de nombreux acteurs, notamment les opérateurs économiques, les douanes, et les intermédiaires, en vue de collecter de plus petits montants de TVA sur un plus grand éventail d'envois. Pour modifier les habitudes du consommateur et la croissance du commerce mondial, le commerce électronique requiert une solution mondiale, impliquant l'ensemble des principaux acteurs, durant une période transitoire, et prenant en compte les spécificités sectorielles.

1. Principes clés

L'un des principes fondamentaux dûment établis de la politique fiscale est que les frais de perception doivent être inférieurs à l'impôt perçu, mais également faciles à appliquer et à faire respecter.

Historiquement, l'exonération de taxe pour les EVN était appliquée sur un nombre relativement restreint du total de marchandises importées d'envois de valeur négligeable. La croissance exponentielle du commerce électronique mondial a entraîné une explosion de la quantité des EVN B2C ces dernières années. Ce développement a accru la pression pour supprimer l'exonération de taxe pour les EVN, au titre qu'elle privilégie les commerçants non-européens au détriment des commerçants européens et que les Etats membres perçoivent de moins en moins de recettes TVA. Nous comprenons que d'autres pays et d'autres organisations internationales cherchent également à améliorer l'efficacité de la perception de la TVA sur les envois de valeur négligeable (ce qui pourrait inclure la diminution ou la suppression de l'exonération de taxe pour les EVN).

Toutefois, se contenter d'abolir le seuil de valeur négligeable ne constituerait pas une option raisonnable et réaliste et ne mènerait certainement pas à l'augmentation de recette TVA attendue tandis que les coûts supportés par les différentes parties prenantes du processus d'importation, eux, augmenteraient. Un tel changement devrait être considéré comme faisant partie d'une réforme plus large visant à rendre le système de perception de la TVA sur les importations plus efficace, plus simple et plus fiable pour l'ensemble des parties prenantes. Pour les consommateurs, utilisateurs du réseau postal, et membres de PostEurop, la suppression de l'exonération de taxe pour les EVN peut être la conséquence de cette réforme, mais pas son point de départ.

De plus, nous constatons que l'initiative européenne pour un Marché unique numérique, dans ses aspects portant sur le commerce électronique transfrontalier, recoupe les modifications récemment apportées à la législation douanière européenne par le Code des Douanes de l'Union (CDU) et ses actes délégués et d'exécution.

Par conséquent, nous exhortons les services de la DG TAXUD à examiner et traiter avec la plus grande attention les aspects suivants lors de l'élaboration de nouvelles solutions relatives à la TVA.

2. Particularités du secteur postal

Certaines réformes envisagées tant au niveau de l'UE que de l'OCDE pourraient déboucher sur l'attribution de nouveaux rôles aux intermédiaires du commerce électronique en ce qui concerne les modes de collecte de la TVA. Bien qu'il s'agisse principalement de solutions informatiques, les procédures douanières traditionnelles sont tout de même conservées comme solution de

repli. Des changements d'une telle envergure, associés à la suppression de l'exonération de taxe pour les EVN augmenteraient la charge supportée par le réseau postal, ses clients et ses opérateurs désignés. C'est pourquoi nous tenons à mettre l'accent sur certaines particularités et certains impacts sur le secteur postal :

- les opérateurs postaux désignés ne traitent généralement pas les flux de bout en bout. En principe, ils traitent et distribuent les envois postaux qui leur sont confiés par l'opérateur postal du pays de l'expéditeur. Les opérateurs postaux désignés ont l'obligation de traiter et de distribuer ces envois postaux en vertu des conditions de la Convention de l'UPU signée par leurs gouvernements respectifs, contrairement à d'autres opérateurs qui n'ont pas d'obligation de la sorte.
- Les opérateurs postaux désignés ne sont pas liés à l'expéditeur par un contrat ou par tout autre type de contact. En conséquence, les opérateurs postaux désignés du lieu de destination des envois n'ont pas ou que très peu d'informations sur l'identité et le statut de l'expéditeur et du destinataire (c.-à-d. s'il s'agit d'une expédition B2B, B2C ou C2C) et sur la nature, le contenu ou la valeur de l'envoi postal. Il incombe à l'expéditeur de remplir la déclaration postale en douane, disponible sous format papier, et dont les informations sont souvent limitées ou de mauvaise qualité.
- Bien que différentes initiatives aient été lancées pour promouvoir l'échange électronique de données à différents niveaux, par ex. au niveau de l'UPU, de l'OMD et de l'UE (à des fins douanières, de sûreté et de sécurité), les délais ne sont actuellement pas très clairs et la majorité des) autorités douanières nationales et des opérateurs postaux désignés ne sont pas en mesure de collecter, transférer ou utiliser de telles données puisque les systèmes ne sont pas en place et que les volumes sont très importants. Il est également intéressant de noter que pour faciliter l'identification électronique à des fins douanières, les envois doivent être pourvus d'un identifiant unique standardisé au niveau mondial (à savoir un code-barres lisible mondialement). Actuellement, à peine 20% des envois postaux entrant dans l'UE disposent d'un code-barres visible et peu d'entre eux affichent des données utilisables au niveau douanier pour faciliter le calcul, l'application et la prise en compte des frais et/ou taxes de douane.
- Le réseau postal mondial permet (à travers l'UPU) un accès facile et relativement peu coûteux à un réseau fiable d'opérateurs postaux désignés. Les procédures douanières actuelles sur les envois postaux permettent aux clients un accès facile grâce aux formulaires standard de l'OMD (la CN22 et la CN23). Le passage à un système de déclaration en douane et de dépôt électronique constitue un changement majeur pour les clients, qui rendra le processus plus cher, difficile d'accès et nécessitera une nouvelle approche requérant un soutien important pour permettre aux clients de procéder au changement, principalement dans des parties du monde où le taux de pénétration de l'Internet est faible. La plupart des accords de rémunération n'incluent pas le coût du traitement douanier des envois. Les délais opérationnels ou de service dans le traitement des envois postaux causés par des règles additionnelles de perception de la TVA pourraient dès lors avoir un impact négatif direct sur le coût du service tant pour le prestataire que pour le consommateur. De plus, la rémunération de la livraison pour ce service est réglementée, pour presque tous les opérateurs postaux, au niveau de l'UPU (frais terminaux) et dépend de la qualité du service (à savoir la rapidité de livraison, notamment le temps de passage en douane).
- Dernier élément, nous prévoyons que la suppression de l'exonération de taxe pour les EVN aura un effet direct sur les volumes de courrier. Il ressort clairement des statistiques de l'UPU que les volumes de la poste aux lettres diminuent et que la nature des envois

postaux change, impliquant que de plus en plus d'envois sont soumis aux contrôles de sécurité et douaniers. Les volumes de paquets et de colis issus du commerce électronique sont en augmentation. Ce changement a nécessité une modification stratégique majeure pour les opérateurs postaux désignés dans le cadre du déclin des volumes de courrier et de la substitution électronique. Les opérateurs postaux fournissent un lien primordial entre les entreprises et les consommateurs et sont idéalement situés pour offrir la couverture nationale et internationale permettant de faciliter ce canal commercial clé, essentiel aux envois du commerce électronique. Par conséquent, tout changement majeur ou soudain de l'exonération de taxe pour les EVN pourrait compromettre la viabilité de ce réseau, lien entre les consommateurs et les fournisseurs.

3. Principes directeurs de l'élaboration du nouveau régime de TVA pour le commerce électronique transfrontalier

3.1. Réduction des charges administratives

Quelle(s) que soi(en)t la(les) solution(s) finale(s) proposée(s), elle(s) doi(ven)t être prise(s) en compte parallèlement à l'objectif général de l'Union européenne de diminuer la charge administrative des entreprises européennes résultant des différents régimes de TVA (notamment pour les opérateurs postaux désignés). De plus, elle(s) ne devrai(en)t pas être restreinte(s) au processus de perception de la TVA mais également inclure les effets indirects sur les procédures douanières liées au commerce électronique. De multiples procédures pour le dédouanement, qui dépendent, par exemple, de la valeur, de l'enregistrement, de la conformité des commerçants non-européens et/ou des seuils de matérialité pour les petits commerçants non-européens, rendront la tâche plus complexe aux clients et pourront avoir un impact négatif sur les coûts et la vitesse de livraison.

3.2. Éliminer les distorsions de concurrence

Nous comprenons que l'objectif global de la Commission européenne est d'éliminer les distorsions de concurrence. Toutefois, la suppression éventuelle de l'exonération de taxe pour les EVN ne devrait pas créer de nouvelles distorsions de concurrence entre les différents opérateurs économiques.

Par exemple:

- L'introduction d'un seuil de revenu engendré par la TVA au niveau transfrontalier pour les petites entreprises qui ne serait applicable que pour les détaillants en ligne européens.
- La méthode de perception existante, sans l'exonération de taxe pour les EVN, serait beaucoup plus difficile à appliquer pour les opérateurs postaux que pour d'autres prestataires de services logistiques et les exclurait *de facto* - ou limiteraient sérieusement - leur accès au marché international du commerce électronique.

3.3. Approche inclusive mondiale

Comme mentionné ci-dessus, se contenter d'abolir le seuil de faible valeur (l'exonération de taxe pour les EVN) ne serait pas une option réaliste étant donné qu'elle aurait un impact opérationnel considérable sur le réseau postal mondial, les consommateurs et utilisateurs du service postal, ainsi que sur les opérateurs postaux.

D'un point de vue opérationnel, gérer l'immense volume d'envois postaux qui doivent être traités serait tout simplement impossible : toutes les parties prenantes (douanes, opérateurs postaux,...) auraient à faire un investissement considérable et le coût pour les consommateurs augmenterait. L'impact sur les consommateurs les plus vulnérables pourrait être particulièrement négatif, par exemple ceux des zones rurales, où les opérateurs postaux nationaux sont les seuls à procéder à la distribution.

Même lorsque le processus de perception de la TVA pour les envois de faible valeur est séparé de la perception des droits de douane, les processus de déclaration en douane restent d'application à des fins de sûreté et de sécurité.

De ce fait, toute évaluation devrait inclure l'impact du Code des douanes de l'Union sur ces envois de valeur négligeable.

De la même manière, tout changement aura un impact direct sur les consommateurs et les utilisateurs des pays tiers non-européens (nombreux d'entre eux sont d'ailleurs des membres de PostEurop). Tout changement devrait prendre en considération les obligations et approches développées au niveau mondial à travers l'UPU et l'OMD.

Un tel changement ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une réforme plus large visant à rendre le système de perception de la TVA sur les importations plus efficace, plus simple et plus fiable pour l'ensemble des parties prenantes. La suppression de l'exonération de taxe pour les EVN peut être la conséquence de cette réforme, mais pas son point de départ.

Dès lors, une approche politique fragmentée, selon laquelle l'exonération de taxe pour les EVN serait immédiatement abolie, mais dont les simplifications n'entreraient en vigueur que plus tard, créerait une perturbation et des coûts supplémentaires pour l'ensemble des parties prenantes.

3.4. Une méthode de perception simple et sûre

Le principe fondamental du futur mode de collecte devrait reposer sur un coût total de perception (pour les opérateurs économiques et les autorités fiscales) qui soit inférieur à l'impôt perçu, simple et applicable.

Comme indiqué par l'OCDE dans l'Annexe C du rapport final sur l'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices, Action 1 "Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique", la performance de la méthode de perception devrait être mesurée selon les critères suivants:

- Neutralité (égalité de traitement)
- Efficience des mesures de conformité et de l'administration
- Certitude et simplicité
- Efficacité
- Équité
- Flexibilité

Nous reconnaissons que l'abolition pure et simple de l'exonération de taxe pour les EVN ne remplit aucun de ces critères :

- Neutralité (égalité de traitement) : il serait impossible pour les opérateurs postaux de traiter et de gérer l'impact d'une telle réforme, les excluant ainsi *de facto* du marché du commerce électronique.

- Efficacité des mesures de conformité et de l'administration : les coûts des mesures de conformité et les coûts administratifs seraient exorbitants. Les opérateurs postaux désignés sont en général incapables de transférer ces coûts à l'expéditeur ou au client final. Dans certains cas, l'augmentation du coût pourrait interdire ou dissuader les petites et moyennes entreprises d'utiliser le réseau postal.
- Certitude et simplicité : en pratique, son application sera difficile et un investissement important des autorités douanières et de l'intermédiaire sera nécessaire.
- Efficacité : pour échapper à l'imposition, les envois B2C pourraient être déclarés comme étant des envois C2C.
- Impartialité : le risque de sous-évaluation et de mauvaise description reste le même.
- Flexibilité : des procédures très lourdes qui ne seraient pas facile à changer.

3.5. L'importance d'une étude d'impact détaillée

Une étude d'impact détaillée est essentielle avant de déterminer la voie législative à suivre. Cette étude d'impact devrait déterminer les impacts socio-économiques, financiers, opérationnels et commerciaux pour les Etats membres, les opérateurs économiques (par ex. les opérateurs postaux), les autorités douanières et les consommateurs de chaque solution envisagée, en incluant l'effet indirect sur les procédures de douane. Elle devrait examiner la faisabilité et le coût de chaque option proposée pour la modification du processus de TVA.

3.6. L'harmonisation et la coordination avec les initiatives prises par d'autres grandes économies

Nous soutenons l'approche de consultation engagée par l'UE auprès des différentes parties prenantes. Nous saluons la démarche allant vers une approche plus coordonnée avec les autres principales économies dans le monde, surtout que d'autres juridictions semblent étudier des approches différentes.

Partout, les clients désirent que les procédures douanières bénéficient d'une approche unique, mondiale et facilement accessible. Le système actuel UPU/OMD y parvient et toute modification ne devrait pas avoir pour conséquence de forcer les consommateurs (petits ou grands) à se conformer à différents modes de collecte et fournir différents jeux de données. Cela ne serait pas seulement très complexe et coûteux, mais aurait également un impact négatif direct sur l'engagement de conformité volontaire et, à terme, sur le commerce électronique et les échanges internationaux. L'engagement de conformité volontaire et le commerce électronique mondial seront grandement facilités si le système utilisé dans l'Union européenne est identique - ou au moins compatible - avec les systèmes qui seront utilisés dans d'autres économies majeures. Cela serait également bénéfique pour les autorités fiscales car cela faciliterait l'échange d'informations et la coopération administrative.

L'évolution des législations douanières (CDU, etc.) a déjà nécessité des investissements considérables de la part des autorités douanières et des opérateurs postaux désignés au cours des dernières années. Ces initiatives sont en cours et nombreuses d'entre elles devraient aboutir en 2020. La suppression de l'exonération de taxe pour les EVN nécessitera des modifications supplémentaires importantes et un investissement en capital additionnel à une époque où les budgets gouvernementaux diminuent. Par conséquent, il sera essentiel que tout changement soit annoncé et communiqué suffisamment à l'avance.

Un autre aspect important est la nécessité d'un délai raisonnable pour la mise en application de toute nouvelle mesure.

PostEurop et ses Membres se félicitent de l'occasion qui leur est donnée d'exprimer leurs vues sur ces questions et tiennent à jouer un rôle constructif, avec la CE, en vue d'améliorer l'efficacité des processus de collecte de TVA. Nous apprécierions dès lors grandement de pouvoir nous réunir avec la DG TAXUD afin d'aborder ces questions et d'élaborer une marche à suivre.

Cette Position commune est soutenue par les opérateurs postaux suivants:

Pays	Opérateurs postaux
Autriche	Österreichische Post AG
Belgique	bpost
Bulgarie	Bulgarian Posts plc
Croatie	Hrvatska pošta d.d.
République tchèque	Česká Pošta
Chypre	Cyprus Post
Danemark	Post Danmark A/S
Estonie	Omniva (Eesti Post)
Finlande	Posti Ltd
Finlande	Aland Post
France	Le Groupe La Poste
Allemagne	Deutsche Post AG
Grèce	Hellenic Post - ELTA S.A.
Hongrie	Magyar Posta
Irlande	An Post
Italie	Poste Italiane S.p.A.
Lettonie	Latvijas Pasts
Lituanie	AB Lietuvos paštas
Liechtenstein	Liechtensteinische Post AG
Luxembourg	POST Luxembourg
Pays-Bas	PostNL
Pologne	Poczta Polska
Portugal	CTT - Correios de Portugal, S.A.
Roumanie	C.N. Posta Romana S.A.
Slovaquie	Slovenská pošta, a. s.
Slovénie	Pošta Slovenije
Espagne	Correos y Telégrafos S.A.
Suède	Posten AB
Suisse	Swiss Post
Royaume-Uni	Royal Mail Group Ltd

Pour tout complément d'information, veuillez contacter:

M. Carlo Sauve

Président du GT TVA
de PostEurop
E: sauvec@posteitaliane.it

Mme Elena Fernandez

Présidente du Comité Affaires européennes
de PostEurop
E: elena.fernandez@correos.com

M. Reinhard Fischer

Président du GT Procédures
douanières de PostEurop
E: r.fischer-zoll@dpdhl.com

M. David Pilkington

Président de la TSPD
de PostEurop
E: david.f.pilkington@royalmail.com

POSTEUROP est l'association représentant les intérêts de 52 opérateurs postaux publics européens. Elle s'engage à soutenir et à développer un marché européen de la communication postale durable et accessible à tous ainsi qu'à fournir un service universel moderne et accessible. PostEurop promeut la coopération et l'innovation tout en apportant une valeur ajoutée à l'industrie postale européenne. Ses Membres comptent près de 2,1 millions d'employés en Europe et servent 800 millions de clients via 175 000 guichets. PostEurop est également une Union restreinte officiellement reconnue de l'Union postale universelle (UPU).