



L'Europe
locale & régionale

TVA et exonérations fiscales en ce qui concerne les organismes publics

« Pas de taxation sans représentation »

Projet de réponse du CCRE à la consultation de la Commission européenne sur le réexamen de la législation existante en matière de TVA en ce qui concerne les organismes publics et les exonérations fiscales d'intérêt général

Avril 2014

*Conseil des Communes et Régions d'Europe
Inscrit au registre des représentants d'intérêts
Numéro d'inscription : 81142561702-61*

Messages clés du CCRE

1. **Les règles actuellement en place en matière de TVA** en ce qui concerne le secteur public, notamment les articles 13 et 132-134 de la directive TVA 2006/112 CE **fonctionnent généralement bien.**
2. Nous tenons à souligner que **la diversité des régimes fiscaux reflète la diversité des États membres de l'UE** et donc les importantes spécificités historiques, politiques et économiques de chaque pays. Ces spécificités et leurs raisons d'être ne devraient pas être ignorées, et la Commission ne devrait pas non plus essayer de proposer un modèle harmonisé.
3. **Les régimes nationaux de TVA (par ex. exonérations à la source ou mécanismes de remboursement)** qui sont déjà en place dans de nombreux États membres ont démontré leurs avantages et fonctionnent bien. La décision d'utiliser ou non ces systèmes doit rester à la discrétion de chaque État membre.
4. La Commission européenne n'a fourni aucune preuve en ce qui concerne les distorsions de concurrence, et nous estimons qu'elle devrait se concentrer sur les cas avérés de concurrence intracommunautaire. **De plus amples précisions sur les critères de distorsion de concurrence sont nécessaires**, en particulier dans les cas où les autorités publiques n'exécutent pas leurs services elles-mêmes, mais en coopérant entre elles ou avec d'autres entités publiques (par ex. la coopération intercommunale).
5. Nous nous **opposons au modèle de taxation intégrale** proposé par la Commission, et de manière générale, les services d'intérêt général ne devraient pas être soumis à la TVA.
6. L'abolition de l'article 13 et la modernisation de l'article 132 ne sont, d'après nous, **pas nécessaires** étant donné qu'ils fonctionnent tous les deux bien. Nous sommes en faveur du maintien de l'article 13 car l'exonération de la TVA pour les organismes publics prévue à l'article 13 est beaucoup plus large.
7. Il est **trop tôt pour discuter d'une réforme sectorielle**. Nous nous interrogeons sur la sélection des secteurs proposés par la Commission. Les SIEG devraient être exclus des réformes sectorielles. Dans tous les cas, une réforme sectorielle ne doit pas mener à la libéralisation des SIEG.
8. L'option de taxation, **si on laisse aux États membres le soin de décider**, est également une option envisageable, mais elle devrait être analysée plus longuement afin de déterminer les résultats potentiels de ce modèle.
9. Nous tenons à rappeler à la Commission européenne que les objectifs initiaux de cette réforme de la TVA étaient la prévention de la fraude fiscale et de l'évasion fiscale.
10. Toute réflexion sur des changements du système de TVA devrait **associer des représentants des gouvernements locaux et régionaux** ; en effet, ceux-ci sont directement touchés par tout changement ou toute modification.

Introduction et commentaires généraux

1. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est l'organisation faitière européenne et la plus grande association d'autorités locales et régionales en Europe; ses membres sont plus de 50 associations nationales de villes et régions de 41 pays, représentant environ 150 000 collectivités locales et régionales en Europe.
2. Depuis de nombreuses années, le CCRE recommande que la législation européenne respecte pleinement le principe d'autonomie locale et régionale, tel qu'il est explicitement reconnu dans le Traité de Lisbonne (article 4 du TUE) et le protocole relatif aux services d'intérêt général, ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité (article 5 du TUE) et le protocole y afférent.
3. Ces dernières années, nous avons eu l'impression que la Commission a été axée à outrance sur le marché sans réellement essayer de comprendre les spécificités des autorités locales et régionales et les conditions selon lesquelles elles organisent leurs services.
4. Le système actuel de régime de TVA applicable aux organismes publics peut être complexe, mais cette complexité est justifiée par le rôle unique et particulier des organismes publics, qui est de fournir des services d'intérêt général. Ces organismes, contrairement aux fournisseurs du secteur privé, sont largement financés par la perception d'impôts et sont démocratiquement responsables vis-à-vis des électeurs contribuables.
5. Nous demandons instamment à la Commission que pour toute modification proposée du système de TVA, elle prenne en considération l'objectif fondamental qui est de garantir que la TVA ne soit pas une charge pour les activités d'intérêt public réel. Nous pensons que la capacité des fournisseurs de services publics de récupérer la TVA devrait être une question plus fondamentale de la consultation que le problème des distorsions en aval où les opérateurs du secteur privé fournissent des services similaires.
6. Nous ne remettons pas en question le concept de marché intérieur et la nécessité d'un système de taxation européen pour faciliter les transactions transfrontalières dans le marché intérieur, et nous comprenons que la Commission a un rôle de gardienne de l'application des traités et de la législation de l'UE. Toutefois, nous tenons à souligner que le rôle de la Commission est d'éviter les distorsions de concurrence entre les Etats membres, et non au sein des Etats membres. Cette mission revient au gouvernement et à l'administration centrale.
7. La plupart des activités des gouvernements locaux sont de nature locale et par conséquent ne faussent évidemment pas les échanges intracommunautaires. Nous souhaitons rappeler que la Commission européenne, à l'occasion de sa consultation de 2008 sur le « réexamen de la législation existante concernant les taux réduits de TVA », a stipulé que les services prestés localement sont par nature directement fournis aux consommateurs finaux et qu'il est donc peu probable qu'ils faussent la concurrence dans le marché intérieur.
8. Il est peut-être nécessaire de préciser que les autorités locales et régionales ont pour mission de fournir des services de base à leurs citoyens et qu'elles essaient de les organiser de la façon qu'elles considèrent la plus appropriée, en tenant compte de tous les éléments dans leur contexte particulier. Fausser la concurrence n'est pas leur but premier. Par contre, utiliser l'argent public au bénéfice de leurs citoyens l'est.

9. Très souvent, les autorités locales fournissent des services dans des zones ne revêtant pas d'intérêt pour le secteur privé, car cela n'est pas viable d'un point de vue économique. C'est particulièrement le cas pour des collectivités isolées où les services fournis par les autorités locales sont nécessaires à la survie et au bien-être de ces zones et de leurs citoyens. Une taxation TVA intégrale augmenterait les coûts pour les citoyens, la société civile et les organisations sans but lucratif.
10. Nous remettons en question l'argument relatif à un impact « potentiel » sur les échanges commerciaux de l'UE et nous manquons de preuves empiriques pour illustrer l'absence de transactions transfrontalières comme étant le résultat d'un système de TVA non harmonisé à travers l'UE. Le CCRE estime que les évaluations d'impact sur un nombre limité de pays ne constituent pas une preuve suffisante pour des changements tels que présentés dans le document de consultation.
11. Toute modification finalement proposée par la Commission devra fournir des preuves détaillées qu'une réglementation à l'échelon européen serait capable de traiter efficacement de telles distorsions des échanges intracommunautaires.
12. Nous rappelons que la Commission européenne, dans sa Communication « Un budget pour la stratégie Europe 2020 » avait proposé « un nouveau système de ressources propres fondé sur une taxe sur les transactions financières et une nouvelle ressource TVA ». Lors de leur décision sur le cadre pluriannuel (2014-2020), les Etats membres ne se sont pas orientés dans cette direction.
13. Le CCRE craint que la Commission ne soit en faveur d'un transfert du système de taxation du travail vers la TVA. Étant donné la diversité des systèmes de taxation dans l'UE, nous pensons qu'il s'agit là d'une question politique fondamentale qui nécessite un débat approfondi.
14. La récupération de la TVA est une importante source de revenus pour les autorités locales et régionales ; des changements dans les systèmes de recouvrement actuels auraient des répercussions sur la fiscalité intérieure des Etats membres et nécessiteraient des modifications dans les systèmes de péréquation territoriale actuels. Ces points constituent des questions sensibles vu les bouleversements politiques et fiscaux que cela pourrait créer, dépassant clairement tout gain théorique visé par la Commission.
15. Nous demandons que la Commission associe le secteur public, et en particulier les gouvernements locaux et régionaux, à tout exercice de consultation pré-législative ou d'évaluation d'impact, ainsi qu'aux prochaines rencontres de dialogue entre les parties prenantes concernant la législation en matière de TVA, et ce afin de rendre des jugements plus équilibrés.
16. Nous avons constaté qu'il y a actuellement une **surreprésentation déséquilibrée du secteur industriel et du secteur privé** au sein des différentes structures de travail du dialogue entre les parties prenantes relatif aux questions de TVA. Sur les 26 membres du groupe d'experts en matière de TVA nommés à la Commission européenne, aucune de ces organisations ne représente les pouvoirs locaux et régionaux¹. De même, parmi les 15 orateurs et intervenants du Forum fiscal² en 2013, il n'y avait aucun représentant des gouvernements locaux et régionaux.

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/key_documents/expert_group/veg-members2013.pdf

² http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/conferences/taxforum2013/list_speakers.pdf

Question du sondage

Q 1: Evaluation générale des règles actuelles

- Nous estimons que les règles actuelles relatives au régime de TVA en ce qui concerne le secteur public, à condition que ces règles soient correctement appliquées et mises en œuvre, fonctionnent généralement bien. Les règles spécifiques pour les organismes publics, article 13, ont bien été établies et fonctionnent correctement. Nous pouvons en dire de même pour les articles 132-134 de la directive TVA.
- Il est d'une grande importance pour les gouvernements locaux de conserver les articles 132-134 de la directive TVA, et de continuer à exempter de la TVA des services tels que les services sociaux, de santé et éducatifs. Ceux-ci étant considérés comme des services d'intérêt général, il est primordial de ne pas augmenter les coûts pour les citoyens, ce qui ne manquerait pas de se produire en cas d'assujettissement à la TVA.
- Tandis que la Commission affirme que le manque d'harmonisation et la complexité du système posent un problème au bon fonctionnement d'un régime de TVA, nous considérons cette diversité comme une conséquence naturelle d'une Union diversifiée d'Etats membres. Il n'a pas été prouvé jusqu'à présent que cette diversité ait causé des effets non désirés en matière de transactions transfrontalières ou nuire au bon fonctionnement du marché intérieur.
- La TVA affecte directement la coopération entre les organismes publics voulant partager des services par le biais d'entreprises municipales ou de coopérations intercommunales. Toutefois, selon le Protocole 26 du Traité de Lisbonne, les Etats membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général. Nous estimons que le système européen de taxation à la TVA ne devrait favoriser aucun changement dans les structures fondamentales des Etats membres, ce qui risque d'arriver si la fourniture commune de services à travers la coopération intercommunale devient soumise à la TVA, alors que la prestation en interne est exemptée de la TVA.

Q 2: Disposition concernant les distorsions de concurrence

- La Commission européenne n'a fourni aucune preuve de plaintes au sujet de distorsions de concurrence. Sans preuve, il devient très difficile de comprendre le raisonnement à la base de cet argument.
- De plus amples précisions sur les critères de distorsion de concurrence s'avèrent également nécessaires dans les cas où les autorités publiques n'exécutent pas leurs services elles-mêmes, mais en coopérant entre elles ou avec d'autres entités publiques (par ex. la coopération intercommunale). En raison de l'évolution démographique et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, les pouvoirs publics coopèrent dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. Ces formes de coopération publique doivent être exemptées des règles de la TVA et ne peuvent pas être traitées d'une manière différente que les cas où les autorités remplissent leurs obligations elles-mêmes.
- Nous tenons à réaffirmer la nécessité de maintenir l'Article 13 en vigueur, et que l'ensemble des réformes à venir doivent être dans l'intérêt général des autorités publiques, leur permettant de fournir de véritables activités d'intérêt public sans application de la TVA.

- De plus, nous considérons l'hypothèse – adoptée par la Commission européenne et la CJUE – qu'un concurrent privé puisse fournir un service public comme une menace théorique, ce qui ne devrait pas servir de base à l'élaboration de la législation de l'UE.
- Le CCRE estime que la Commission devrait de concentrer sur les cas avérés de concurrence intracommunautaire.
- En outre, nous avons vu que la disposition concernant les distorsions de concurrence établie à l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la Directive TVA et la jurisprudence existante de la Cour de justice de l'Union européenne sont des problèmes universels, touchant tout autant les acteurs publics que privés dans leurs tentatives de résoudre les conflits en matière de distorsion de concurrence. Le conflit actuel en Suède relatif au stationnement en voirie est un exemple des problèmes survenant à la suite de la disposition : en effet, les acteurs publics et privés ne savent plus vers qui se tourner lorsque survient une distorsion de la concurrence.
- Le problème pourrait éventuellement être résolu grâce à une annexe portant sur l'application, expliquant comment procéder correctement lorsqu'il existe un soupçon de distorsion de la concurrence.
- Les changements qui seront introduits ne devront pas être appliqués rétroactivement, mais seulement lors de la mise en vigueur de la nouvelle disposition.

Q 3: Mesures de réforme

- Nous nous **opposons** au modèle de **taxation intégrale** présenté dans l'**option 1**. Nous estimons qu'il est d'une grande importance de maintenir des services d'intérêt public général, tels que les services sociaux, de santé, éducatifs et certains services culturels exempts de taxation. Un modèle de taxation intégrale ne ferait qu'augmenter les coûts pour les citoyens sans pour autant résoudre les questions de neutralité.
- Nous ne sommes **pas en faveur d'un mécanisme de remboursement à l'échelle européenne**, comme proposé dans l'**option 2**. Chaque État membre a son propre modèle de taxation complexe. Nous avons constaté que les régimes nationaux de TVA, tels que les mécanismes de remboursement ou exemptions à la source, sont des méthodes pour gérer les questions de TVA dans le secteur public et fonctionnent assez bien dans les différents pays.
- Des pays tels que l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal, l'Ecosse, la Suède, le Royaume-Uni, ainsi que l'Islande, ont tous mis en œuvre avec succès des mécanismes nationaux de remboursement de la TVA. Cependant, le système de remboursement peut créer des problèmes dans certains États (comme l'Allemagne) en raison de la répartition financière entre les différents niveaux publics : national, régional et local. Par conséquent, nous pensons que la diversité des systèmes doit être respectée et que la Commission ne doit pas rechercher une solution unique.
- Conformément au cadre actuel, dans lequel la Commission européenne n'a aucune compétence en ce qui concerne les mesures nationales de compensation financière, la décision de prévoir un tel système doit rester une compétence discrétionnaire de chaque État membre.

- Les compétences de la Commission sont limitées aux questions concernant des affaires intracommunautaires où des distorsions de concurrence pourraient avoir lieu et ne concernent pas les distorsions de concurrence au sein des marchés nationaux des États membres respectifs.
- En raison de l'évolution démographique et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, les pouvoirs publics coopèrent dans des domaines qui relèvent de leurs compétences. Ces formes de coopération publique doivent être exemptées des règles de la TVA et ne peuvent pas être traitées d'une manière différente que les cas où les autorités remplissent leurs obligations elles-mêmes.
- La suppression de l'article 13 et la modernisation de l'article 132 tel que présenté dans **l'option 3** ne sont **pas nécessaires** selon nous, car tous les deux fonctionnent bien. Nous sommes en faveur de maintenir l'article 13. La seule solution viable serait de les intégrer tous les deux en un seul article, s'assurant que tous les éléments contenus dans l'article 13 soient présents dans l'article 132.
- Nous considérons **l'option 4** associée à une réforme sectorielle comme étant **prématurée**. Nous nous interrogeons sur la sélection des secteurs proposés par Copenhagen Economics. En outre, les SIEG devraient être exclus de réformes sectorielles, et dans tous les cas, une réforme sectorielle ne doit pas mener à la libéralisation des SIEG.
- **L'option relative à des modifications ponctuelles des règles actuelles**, tout en étant similaire aux options 3 et 4, **semble trop compliquée** et rendrait la situation déjà complexe encore plus difficile à comprendre.
- En conclusion, nous avons vu à travers de nombreuses expériences que les régimes nationaux de TVA, tels que les mécanismes de remboursements ou les exemptions à la source, permettent non seulement aux autorités publiques de ne pas payer des impôts inutiles, mais leur garantissent également une neutralité quant au choix du fournisseur de biens et de services. Qu'importe les prochaines réformes, **nous estimons qu'il est primordial que les régimes nationaux de TVA demeurent un principe essentiel de la législation relative à la TVA lorsqu'il s'agit des autorités locales et régionales.**

Q 4: Réforme sectorielle

- Le CCRE considère prématuré de procéder à une réforme sectorielle. En particulier, nous ne sommes pas d'accord avec les secteurs proposés par Copenhagen Economics et nous remettons en question la base sur laquelle ces secteurs ont été sélectionnés.
- En suggérant des secteurs, la Commission devrait établir une distinction entre les SIEG et les autres services. Par exemple, la gestion des déchets et les eaux usées sont des missions obligatoires qui doivent être remplies par les autorités locales ou régionales et qui sont exonérées de la TVA dans certains États membres. Comme indiqué plus haut, l'autonomie locale et régionale (article 4 du TUE) et le pouvoir discrétionnaire dont disposent les États membres pour organiser leurs services d'intérêt général doivent être respectés par la Commission européenne (protocole 26 du TFUE). Une modification de la directive TVA ne peut pas passer outre ces dispositions des Traités.
- Toutefois, la question de la prestation publique ou privée de services publics ne devrait pas être une question de taxation de la TVA. Il s'agit d'une décision politique à prendre.

- Par conséquent, les SIEG devraient être exclus des réformes sectorielles, et dans tous les cas, une réforme sectorielle ne doit pas mener à la libéralisation des SIEG.
- Comme mentionné ci-dessus, il existe différents régimes nationaux de TVA. Dans beaucoup de cas, les Etats membres mettent déjà en vigueur la neutralité de la TVA à travers une option de taxation au sein de certains secteurs, appliquant un traitement équitable aux acteurs publics et privés. Ceci supprime tout doute relatif à une distorsion potentielle de la concurrence, et ne cause donc aucun problème.
- Nous pensons donc qu'il est trop tôt pour discuter d'une réforme sectorielle et demandons à la Commission de fournir une évaluation approfondie des réformes sectorielles. Une telle évaluation devrait examiner en particulier les grands secteurs ayant une incidence significative sur le marché intérieur.

Q 5: Option de taxation

- Nous pensons qu'une option de taxation **est une option viable** lorsque les autorités publiques agissent dans des secteurs qui ne sont généralement pas exonérés d'impôt, et vice et versa pour le secteur privé. Il en résulterait une suppression de la neutralité et cela permettrait à la concurrence de s'installer.
- Les Etats membres devraient toutefois être les seuls à décider si l'option de taxation, pour laquelle une certaine flexibilité est nécessaire, est appropriée ou non.
- Il est important de mentionner que le système de TVA deviendrait plus complexe avec un système proposant une option de taxation. Il est nécessaire de prendre ce paramètre en compte.
- Enfin, le CCRE voudrait voir si l'option de taxation pourrait s'avérer une option durable et viable en étudiant plus en profondeur la question avant de tirer des conclusions afin de savoir si cette méthode est appropriée ou non.

Contact

Angelika Poth-Mögele
Directrice des travaux politiques
Square du Meeûs 1 - 1000 Bruxelles
Tél. + 32 2 500 05 40
Angelika.poth-moegele@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.org