



Réponse à Consultation

de la Confédération Européenne des Syndicats Indépendants (CESI)

Réexamen de la législation existante en matière de TVA en ce qui concerne les organismes publics et les exonérations fiscales d'intérêt général

TAXUD/C1

Auteur : Conseil professionnel Administration centrale et Finances, Bureau
restreint de la CESI
Bruxelles, le 12 Février 2014

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione Europeadei Sindacati Indipendenti
Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B-1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
www.cesi.org ★ info@cesi.org



CESI

La confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) est une organisation européenne, comprenant des organisations syndicales d'Etats membres de l'Union européenne ainsi que de pays en voie d'accession. Non affiliée politiquement, la CESI représente plus de 5 millions d'affiliés, promouvant de meilleures conditions de vie et de travail, ainsi qu'une amélioration de la dimension sociale de l'Europe.

www.cesi.org
 @CESIpress

• Auquel des groupes suivants appartenez-vous?

- Entreprises multinationales
- Grandes entreprises
- Petites et moyennes entreprises (PME) 1
- Associations nationales
- Associations européennes
- Organisations non gouvernementales (ONG)
- Conseillers fiscaux ou fiscalistes
- Citoyens
- Universitaires
- Organisme public

Autres. Veuillez préciser : **Organisation syndicale européenne**

• Nom de votre organisation/entité/société

Confédération européenne des Syndicats Indépendants

• Pays du domicile

Belgique.

• Brève description de votre activité ou de votre secteur

La confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) est une organisation européenne, comprenant des organisations syndicales d'Etats membres de l'Union européenne ainsi que de pays en voie d'accession. Non affiliée politiquement, la CESI représente plus de 5 millions d'affiliés, promouvant de meilleures conditions de vie et de travail, ainsi qu'une amélioration de la dimension sociale de l'Europe.

Remarque: Les contributions seront publiées sur le site web de la DG TAXUD. Sans publication, leur contenu ne sera pas pris en considération. Si le contributeur s'oppose à la publication de ses données personnelles au motif qu'elle porterait préjudice à ses intérêts légitimes, la contribution pourra être publiée sous une forme anonyme (voir également le point 8 du présent document).

• Confirmez-vous accepter que vos réponses à la consultation soient publiées avec les autres contributions?

Oui

Non

• Acceptez-vous que vos données à caractère personnel soient publiées?

Oui

Non

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B-1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
www.cesi.org ★ info@cesi.org



LA CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS INDEPENDANTS

Vu :

- (a) Le livre vert sur « sur l'avenir de la TVA Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace »
- (b) La communication de la Commission européenne « sur l'avenir de la TVA - Vers un système de TVA plus simple, plus robuste et plus efficace, adapté au marché unique »
- (c) L'étude « La TVA dans le secteur public et les exemptions dans l'intérêt public » rapport final pour TAXUD, 10/01/2013
- (d) Les arrêts C-284/04, C-288/07 et C-102/08 consultables sur <http://curia.europa.eu>
- (e) La résolution de la CESI « Vers plus d'efficacité et d'équité fiscale en Europe » adoptée le 10/05/2011
- (f) La prise de position commune de l'UFE – CESI sur le plan d'action de la Commission européenne pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales [COM(2012) 722] du 26 février 2013

- apporte son soutien à toute initiative de la Commission européenne allant vers une la simplification de la réglementation fiscale en Europe afin de lutter plus efficacement contre la fraude et l'évasion fiscales, d'améliorer les relations à l'usager, et de faciliter la coopération fiscale entre administration européenne. Pour autant, cette simplification administrative et réglementaire ne peut se faire au détriment des contribuables les plus vulnérables, notamment les salariés ;
- salue toute initiative permettant une meilleure collecte de l'impôt au niveau européen et une lutte contre la fraude et l'évasion fiscales plus efficace ;

- précise que la présente consultation de la Commission européenne DG TAXUD *Réexamen de la législation existante en matière de TVA en ce qui concerne les organismes publics et les exonérations fiscales d'intérêt général* n'est pas « essentiellement de nature technique » comme il est indiqué dans le document de consultation. Les questions posées sont en lien direct avec des choix politiques, avec un changement de la structure de l'emploi public et aura un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages.
- regrette également que la Commission et la DG TAXUD ne se focalisent que sur les supposés obstacles dus à l'exonération des organismes publics (l'art. 13 de la directive TVA) et non sur les aspects positifs que celle-ci a pu avoir, permettant aux organismes publics de répondre aux besoins de tous, et notamment des publics plus

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B-1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
www.cesi.org ★ info@cesi.org



vulnérables. Cette exonération va également dans le sens du protocole n°26 sur les services d'intérêt général, assurant notamment un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable.

- rappelle que les autorités nationales, régionales et locales sont les plus aptes à déterminer quels services publics elles doivent délivrer sur leur territoire. Il n'appartient pas à la Commission européenne de les définir.
- invite les acteurs européens et nationaux à réfléchir à une meilleure sécurité juridique des Services d'Intérêt Economique Général au sein de l'Union européenne, sans toutefois remettre en cause le principe de subsidiarité.
- s'interroge sur le bien-fondé du paradigme actuel qui voudrait que la production de services soit plus efficace lorsqu'elle est assurée par le secteur privé (comme il est indiqué dans l'annexe 2 au document de consultation). La CESI réitère donc ici sa demande de **mise en place d'un groupe de parties prenantes visant à analyser et promouvoir les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des valeurs du protocole n°26 par les autorités publiques (Délévation de Service Public, Régie, Partenariat Public-Privé, Sociétés Mixtes, ...)**¹.
- rappelle que la TVA, si elle est un impôt efficace en termes de collecte, est également jugée injuste d'un point de vue social. La TVA ne tient pas compte de la capacité contributive individuelle du consommateur final et ne touche pas les entreprises en tant que consommateur intermédiaire.

Réponses à la consultation

Q1 Évaluation générale des règles actuelles (voir le point 3):

La CESI estime le régime de TVA auquel sont soumis les organismes publics, et notamment les règles particulières pour les organismes publics (Art. 13, 132 à 134), approprié compte tenu de la mission particulière qui incombe à ces autorités publiques.

Les activités exercées par les services publics, dans l'intérêt général, d'une manière permanente et régulière pour réaliser les missions de service public (comme l'exercice de la

¹ « Fournir des Services Publics de qualité sur la base des valeurs du Protocole 26 TUE/TFUE », Motion du congrès de la CESI, Décembre 2012



justice, le recouvrement de taxes, etc.) ne rentrent pas dans le champ d'application de la TVA. La réglementation en vigueur dans les pays membres de l'UE énumère certaines activités pour lesquelles les collectivités publiques ne sont pas à considérer comme des assujettis, s'alignant ainsi sur la directive relative au système commun de TVA (dénommée ci-après directive TVA) qui prévoit à juste titre des exonérations en faveur de certaines activités d'intérêt général (articles 132 et ss.).

Souvent lorsqu'il s'agit d'activités qui, par leur nature, leur étendue et les moyens mis en œuvre, entrent en concurrence directe avec des activités commerciales, les collectivités de droit public sont d'ores et déjà souvent considérées comme des assujettis.

Les dispositions réglementaires en vigueur énumèrent par conséquent très souvent de manière explicite les activités exonérées de la TVA ou exclues de son champ d'application.

La CESI s'oppose à la révision de cette directive TVA en ce qui concerne l'exemption des organismes publics. Cette exemption permet en effet aux acteurs publics de mieux mettre en œuvre des services d'intérêt général à destination des citoyens.

Par ailleurs, le contexte économique actuel invite à la plus grande prudence quant à une éventuelle réforme qui pourrait avoir un impact sur la prestation de services publics, plus que jamais nécessaire, notamment pour les citoyens les plus démunis. Les conséquences négatives sur la consommation et la croissance économique sont également à prendre en considération.

Q2 Disposition concernant les distorsions de concurrence:

Pour les membres de la CESI, les dispositions juridiques actuelles sont suffisantes.

Dans certains Etats, comme au Luxembourg, les activités pour lesquelles les collectivités publiques ne sont pas à considérer comme assujetties sont très clairement définies. Cela correspond à la législation en vigueur qui prévoit *un rôle essentiel et un large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs (Protocole 26 annexé au TUE et TFUE).*

La disposition concernant les distorsions de concurrence établie à l'article 13, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive TVA permet de prévenir efficacement les distorsions de concurrence, notamment depuis que la Cour de Justice de l'Union européenne a donné des clarifications à travers plusieurs arrêts.² Ces distorsions doivent être évaluées au-delà d'un marché local particulier, en tenant compte d'une possibilité réelle pour un opérateur d'entrer sur le marché. En outre les distorsions de concurrences, existantes ou potentielles, doivent être *d'une certaine importance*, donc être plus que négligeables.

² Voir les arrêts C-284/04, C-288/07 et C-102/08 consultables sur <http://curia.europa.eu>



La CESI tient à souligner qu'afin de ne pas engorger les systèmes judiciaires, d'autres solutions alternatives à la saisine des tribunaux peuvent être envisagées.

En Belgique, par exemple, la législation nationale permet à tout entrepreneur particulier s'estimant lésé par une concurrence déloyale, d'introduire une demande auprès des autorités fiscales, accélérant ainsi le processus.

Il serait opportun par exemple, de réfléchir à la **normalisation de la déclaration de TVA ou à la mise en place de point de contacts unique pour réduire la charge administrative des entreprises en amont.**

Q3 Mesures de réforme (voir le point 5):

La CESI est en faveur d'une simplification administrative et réglementaire de la TVA au niveau européen, sans pour autant que cela se fasse au détriment de la qualité des services publics ou des usagers qui devraient supporter une charge financière supplémentaire.

Les mesures proposées dans le document de consultation de la Commission ne semblent pas prendre en compte ces deux éléments. Le document de consultation se focalise sur une distorsion généralisée de la concurrence, quand les organismes publics sont soumis à des conditions et exigences très différentes du secteur privé.

Bien évidemment **l'option 1 : modèle de taxation intégrale n'est pas envisageable**, tant elle aurait un impact négatif sur l'emploi public (avec une compensation supposée dans le secteur privé plus que discutable en contexte de crise économique), sur la capacité de consommation des ménages et donc sur les possibilités de croissance économique, mais aussi sur le caractère abordable des services de base pour les usagers.

Les autres options 2, 3 et 4 remettent quant à elles directement en cause la capacité des autorités publiques à définir leur champ de compétences et ce qu'elles considèrent comme étant des services d'intérêt général (SIG), allant à l'encontre de l'article 14 TFUE et du protocole n°26. En cas de conflit, la justice européenne peut d'ailleurs être saisie au prétexte de « l'erreur manifeste » via un recours en annulation. Les règles des traités ne doivent, par ailleurs, pas aller à l'encontre de la bonne exécution des missions d'intérêt général (ART 106.2 TFUE ainsi que le Protocole 26, article 2)³. Pour la CESI, ceci signifie que cette dernière devrait prévaloir, en cas de tension, sur l'application des règles des traités.

³ « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union » ART 106.2 TFUE



La transposition et la mise en place de **l'option 2** par exemple, qui prévoit un système de remboursement en amont, engendrerait des coûts énormes en termes financiers et nécessiterait des ressources administratives qui engloutiraient tout gain économique hypothétique.

La CESI invite donc la Commission à se concentrer plutôt sur des démarches de simplification administrative et réglementaire, sur la lutte contre la fraude et sur la formation des agents fiscaux en Europe.

La CESI considère que les « réformes » proposées visent en fait à une ouverture toujours plus grandes des services publics à la concurrence, alors que ceux-ci, au cours des dernières années, ont non seulement joué leur rôle de stabilisateurs économiques et sociaux, mais sont en plus soumis à de fortes contraintes budgétaires.

Q4 Réforme sectorielle (voir le point 5.4.):

Une réforme sectorielle sur les secteurs mentionnés par « Copenhagen Economics » **aurait un impact direct à la fois sur le niveau d'emploi public, la qualité des prestations, et aussi sur le prix de services d'intérêt général, induisant une taxe indirecte supplémentaire à supporter pour les ménages.**

En effet, l'étude suppose un transfert de ces activités via une externalisation vers le secteur privé. Ceci n'est pourtant pas automatique :

- tant un tel choix découle aussi d'une décision politique de représentants démocratiquement élus ;
- mais aussi parce que l'hypothèse émise d'office d'une plus grande efficacité automatique du secteur privé par rapport au secteur public affirmée par le cabinet choisi et partagée par la Commission européenne dans son document de consultation, n'est nullement démontrée.

Les autorités nationales, régionales et locales sont les plus aptes à déterminer quels services publics elles doivent délivrer sur leur territoire. Ce ne peut être à la Commission Européenne de les définir.

L'accès à l'eau à un prix abordable par exemple, correspond à la définition faite des SIG dans la protocole 26. En imposant la TVA à ce type de service, c'est l'emploi public qui est menacé d'une part (avec peu de chance de compensation en emplois privés en contexte de crise économique notamment), et d'autre part ce sont les usagers qui vont devoir payer plus cher pour un accès à un bien essentiel.

La CESI ne saurait approuver une telle approche.

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B-1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
www.cesi.org ★ info@cesi.org



Q5 Option de taxation (voir le point 5.5.):

La CESI est en faveur d'une simplification fiscale administrative et législative quand celle-ci ne se fait pas au détriment des citoyens qui se trouveraient injustement et indirectement taxés par une augmentation des prix, notamment pour accéder à des services aussi essentiels que les SIG.

La CESI n'est donc pas en faveur de l'option taxation 5.5 ; car elle rendrait le système actuel encore plus complexe.

Par ailleurs, la CESI s'interroge sur l'obsession persistante de la Commission européenne (et des cabinets à qui elle délègue ses études économiques) à vouloir favoriser l'externalisation des services d'intérêt général vers le secteur privé. La crise économique et financière que traverse l'Europe a pourtant démontré que les services publics avaient pleinement joué leur rôle de stabilisateur économique et social. Ils constituent en cela un socle du modèle social européen, un socle auquel les affiliés de la CESI, mais aussi le peuple européen restent très attachés.

Au lieu de mettre en cause les règles de TVA actuelles appliquées au secteur public, la Commission devrait se pencher sur la discrimination inacceptable entre les entreprises qui paient correctement leurs impôts, et celles qui pratiquent la fraude systématique. Selon une étude récente financée par la Commission dans le cadre de ses efforts pour réformer le système de TVA en Europe, un montant estimé à 193 milliards d'EUR de recettes de TVA (1,5 % du PIB) a été perdu en raison du non-respect des règles ou de non-perception en 2011.

Si le non-respect des règles contribue incontestablement à ce déficit de recettes, le manque à gagner sur la TVA n'est pas uniquement imputable à la fraude. La TVA non perçue est aussi la conséquence de faillites et des autres cas d'insolvabilité, des erreurs statistiques, des retards de paiement et de l'optimisation, entre autres.

La CESI invite donc la Commission européenne à orienter ses réformes de la TVA dans l'optique de faciliter sa perception, de lutter contre la fraude et l'optimisation fiscales.

Les délégués syndicaux de la CESI, représentant le personnel évoluant dans les services des administrations centrales et des finances, se tiennent à disposition des décideurs en charge de ce dossier au sein des institutions européennes pour échanger avec eux sur leur pratique et leur expérience.

Confédération Européenne des Syndicats Indépendants

European Confederation of Independent Trade Unions ★ Confederazione dei Sindacati Indipendenti
Europäische Union unabhängiger Gewerkschaften ★ Confederación Europea de Sindicatos Independientes

Avenue de la Joyeuse Entrée 1-5, B-1040 Bruxelles ★ Tel. +32.(0)2.282.18.70 ★ Fax. +32.(0)2.282.18.71
www.cesi.org ★ info@cesi.org