

Les contre-arguments des CCI suite au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité affectée (juillet 2013)

1 / DIAGNOSTIC GLOBAL DU RAPPORT

Publié en juillet 2013, ce rapport analyse les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. De façon surprenante, les CCI sont prises dans le périmètre de ce rapport, alors que, comme les collectivités locales, elles sont des administrations publiques locales (APUL) et que le CPO a exclu de ses travaux les impôts sociaux et les impôts affectés aux collectivités locales.

Les rapporteurs définissent une taxe affectée comme devant respecter les 4 critères suivants (p.38) :

- elle est soit une imposition de toutes natures (c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre droit ni à une contrepartie équivalente ni des prestations sociales) ; soit, de manière plus marginale, une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire
- elle est affectée à une entité dotée ou non de la personnalité morale, et non au budget général de l'Etat
- elle finance une mission d'intérêt général
- sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles constitutionnellement.

Sur un plan général, les rapporteurs portent sur la fiscalité affectée le diagnostic suivant :

- elle poserait d'importants problèmes budgétaires et économiques et porterait atteinte au contrôle de l'impôt par le Parlement et par les Tutelles,
- elle traduirait des phénomènes d'externalisation du budget de l'Etat contre lesquels il faut lutter en vertu du principe de l'universalité budgétaire,
- elle entraînerait des risques de gaspillage,
- elle bénéficierait d'une dynamique souvent mal appréhendée par les administrations créant de la part des opérateurs un pilotage de leurs recettes et un accroissement de leurs fonds de roulement,
- elle doit donc être mieux maîtrisée et budgétisée,
- enfin elle n'existerait pas dans les autres grands pays européens.

2 / DIAGNOSTIC DU RAPPORT SUR LES CCI

Le rapport place les chambres consulaires au même niveau que les agences de l'Etat, agences locales ou organismes professionnels, et considère que leurs modalités de financement par taxes affectées ne résultent d'aucune exigence juridique (p.37), ce qui est surprenant dans la mesure où l'article 1600 du Code général des impôts précise les ressources dont bénéficient les CCI.

Le rapport souligne le fait que la forte croissance de leurs fonds de roulement peut indiquer un excès de financement (4 pages du rapport, pp. 73-76, sont consacrées à la situation financière des CCI et à leurs fonds de roulement).

3 / PRECONSATIONS DU RAPPORT SUR LES CCI

p.160 + annexe

En première approche, le rapport du CPO propose une généralisation globale du plafonnement des taxes affectées et envisage à moyen terme une budgétisation des taxes affectées aux Chambres consulaires.

A court terme, le rapport propose de maintenir la taxe affectée des CCI mais de renforcer son plafonnement.

A moyen terme, le rapport préconise :

- de **budgetiser** les ressources des CCI,
- de **verser les taxes** qui leur sont jusqu'ici affectées **aux collectivités territoriales**, les CCI étant alors financées par une subvention budgétaire, sorte de DGF (Dotation globale de fonctionnement), comme les collectivités,
- de **renover leur gouvernance**,
- de **limiter leurs missions** à celles dites d'intérêt général (dont le rapport QUEYRANNE-DEMAEL-JURGENSEN a d'ailleurs une vision limitée d'un périmètre singulièrement restreint : CFE, formalités, accompagnement territorial), ce qui aurait pour conséquence de confier nombre de leurs missions à d'autres acteurs.

4 / Les contre-arguments des CCI

Les CCI regrettent de ne pas avoir été auditionnées par les rapporteurs du Conseil des prélèvements obligatoires, ce qui aurait permis assurément de dissiper des malentendus, d'éviter l'interprétation de données parfois erronées ou tronquées sur les CCI, ainsi que d'apporter des précisions sur nombre de sujets.

A. Sur le principe même des taxes affectées

Les rapporteurs mettent en cause (p.135) le principe même de l'affectation de taxes :

« L'évolution de la taxe et les besoins de l'affectataire n'ayant aucune raison d'évoluer symétriquement, l'affectation nuit aux finances publiques. »

Contre-argument des CCI

Les CCI évoluant comme les collectivités dans un contexte territorial, il est cohérent que leurs ressources soient en phase avec l'activité économique de leur circonscription et puissent bénéficier en retour des efforts qu'elles auront entrepris en faveur de l'attractivité et du développement économique. Du reste, le rapport va dans ce sens puisqu'il indique en p. 101 que « le renforcement du consentement à l'impôt suppose a minima qu'un lien existe entre les assujettis et les missions accomplies par l'organisme affectataire », ce qui est bien le cas pour les CCI. Or le principe d'un plafonnement, voire pire d'une budgétisation, romprait d'évidence ce lien alors même que ce lien fonde le consentement par les entreprises du paiement de la taxe pour frais de chambre (TFC).

Il faut souligner par ailleurs :

- que les CCI (sur la TACFE) et le législateur (sur la TACVAE) ont la possibilité de réduire les taux :
 - o certaines CCI de Région ont réduit de façon volontaire le taux de TACFE pour 2013
 - o le législateur a diminué le taux de TACVAE de 4% pour les impositions établies au titre de 2011, de 8% pour celles au titre de 2012 et de 15% pour celles au titre de 2013 (par rapport au taux de 2010)
- que la suppression de la fiscalité affectée tout en maintenant les taxes aurait pour conséquence une captation au profit de l'Etat et non une économie budgétaire.

B. Sur la dynamique des taxes pour frais de chambre

Le tableau établi par le CPO retraçant la dynamique des taxes perçues par les organismes publics entre 2007 et 2013 (p. 64) montre bien que les CCI ont beaucoup moins bénéficié de la dynamique des taxes que d'autres opérateurs : +17,8% pour les chambres consulaires quand les agences publiques sont à + 39,1%, et la moyenne des bénéficiaires de taxes affectées est à plus de 68%.

C. Sur la multiplication des taxes affectées et leur coût pour les finances publiques

Dans le champ d'investigation privilégié par le CPO, celui-ci relève 453 entités bénéficiaires de taxes affectées dont 286 pour les chambres consulaires, dont 163 CCI (p. 63).

Par ailleurs le rapport évoque en p. 83, 3 600 réclamations concernant la TACVAE.

Contre-arguments des CCI

Depuis la loi de réforme des réseaux consulaires de juillet 2010, il n'y a plus 163 affectataires de taxe affectées parmi les CCI mais seulement 26 CCI de Région.

Quant aux 3 600 « réclamations », celles-ci ont un caractère exceptionnel, uniquement liées à deux QPC successives sur la TACVAE résultant d'un oubli par le législateur du lien évident entre la CVAE affectée aux collectivités territoriales et la TACVAE affectée aux CCI.

Par ailleurs, l'Etat perçoit des frais de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur tant pour la CFE que pour la TACFE. Or ces frais, prélevés par l'Etat sur les sommes recouvrées, s'élèvent à 9% pour 26 affectataires alors que pour la CFE, ils ne sont que de 3% pour au moins 36 000 affectataires (communes et EPCI). On peut légitimement s'interroger sur cette différence de traitement en défaveur des CCI.

D. Sur le statut des CCI et le périmètre du rapport

Les rapporteurs englobent les CCI dans le périmètre d'analyse des taxes affectées et ne prennent pas en compte leur statut spécifique et les missions qu'elles assurent.

Contre-argument des CCI

Les CCI ne sont pas des opérateurs de l'Etat (ce que reconnaît le rapport) **mais des administrations publiques locales / APUL** (ce que ne précise par le rapport). Elles sont en effet administrées par des chefs d'entreprise élus localement au suffrage universel et couvrent des circonscriptions régionales et territoriales.

Si la CVAE et la CFE affectées aux collectivités n'entrent pas dans le périmètre d'analyse des taxes affectées par les rapporteurs, il est pour le moins surprenant que les taxes additionnelles à ces contributions entrent dans ce périmètre, alors que celles-ci sont versées aux CCI qui sont, comme ces collectivités, des administrations publiques locales, en tant qu' « acteurs publics dirigés par des membres élus localement par leurs pairs intervenant sur des circonscriptions régionales et territoriales » parmi lesquels elles doivent être classées conformément au système européen de comptabilité 95, dit « SEC 95 ».

La légitimité économique, fiscale, budgétaire, institutionnelle concernant les ressources affectées aux CCI est de même nature que celle qui fonde les ressources affectées aux autres APUL, à savoir les collectivités territoriales.

Par lettre conjointe de la Cour des comptes et de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes 2013, confirmée par une lettre du 10 juin 2013 adressée au Président de CCI France, ces instances confirment aux CCI de France qu'elles relèvent bien de la catégorie des APUL au sens de l'article L. 132-6 du Code des juridictions financières.

Or il apparaît pour le moins contradictoire d'affirmer qu'il est légitime que les APUL-collectivités territoriales échappent au plafonnement et à la budgétisation et qu'il soit proposé par ailleurs par le CPO que les APUL-CCI soient soumises à l'un puis à l'autre.

Est-ce le statut même des CCI, et par conséquent leurs missions, que les rapporteurs entendent remettre en cause ?

E. Sur la gouvernance des CCI

Le rapport suggère de rénover la gouvernance des Chambres (p.160).

Contre-argument des CCI

Les rapporteurs semblent ignorer le caractère de corps intermédiaire des CCI, confirmé par le Premier ministre lors de la signature, le 28 mai dernier, d'un Pacte de confiance. En effet, les CCI sont gérées par des chefs d'entreprises élus démocratiquement, principe qui ne saurait être remis en cause, ces élus ne pouvant admettre que soit envisagée une fonctionnarisation de leur rôle.

F. Sur la gestion des CCI

Les rapporteurs affirment que le dynamisme des taxes affectées permettent aux CCI de dégager en 2011 un bénéfice net de 115 M€ alimenté à 62% par les taxes affectées et met en exergue les fonds de roulement des CCI (pp 73-76).

Ils indiquent que, faute d'une comptabilité analytique, l'utilisation des ressources affectées est mal connue et que les ressources affectées ont vocation à financer leurs seules missions d'intérêt général (p.160).

Contre-arguments des CCI

- Il y a confusion entre le **résultat budgétaire** consolidé (ce que les rapporteurs appellent « le bénéfice net ») et le **solde budgétaire** alors que dans la sphère publique, seul le solde budgétaire compte (et non le résultat comptable apparent), la ressource venant à la fois financer l'exploitation, les investissements et les remboursements d'emprunts.

Il se trouve qu'en 2011, ce **solde budgétaire** consolidé pour l'ensemble des CCI est **négalif de -65 M€**. La notion même de résultat consolidé a d'ailleurs peu de sens ; la situation des CCI est extrêmement diverse, 54 CCI ayant un solde budgétaire négatif en 2012, c'est-à-dire qu'elles ont dû prélever sur leurs fonds de roulement pour financer une partie de leurs investissements.

Par ailleurs, sur quelle argumentation se fonde l'affirmation selon laquelle « le bénéfice net est alimenté à 62% par les taxes affectées » alors que les ressources des CCI ne proviennent qu'à hauteur de 32% de ces taxes, le reste provenant du chiffre d'affaires, de redevances et de subventions ?

- En ce qui concerne les **fonds de roulement**, que le rapport considère comme apparemment élevés, les rapporteurs ne prennent pas en compte le fait que ceux-ci sont, pour une large part, indisponibles. En effet, ils relèvent pour une large part des délégations de services publics et intègrent des provisions pour engagements sociaux. Les fonds de roulement effectivement disponibles sont actuellement compris, en moyenne, entre 60 et 90 jours d'activité d'un établissement, c'est-à-dire conformes aux prescriptions de la Tutelle, des organes de contrôle et du rapport du CPO lui-même.

La Tutelle et les organes de contrôle n'ont eu de cesse que de demander aux CCI de renforcer leurs fonds propres pour pouvoir bénéficier des autorisations d'emprunter. Les organes de contrôle considèrent en général que la situation financière peut être tendue si le fonds de roulement est inférieur à 3 mois des charges décaissables non exceptionnelles. Or ce plancher demandé par la Cour des comptes et la Tutelle semble devenir un plafond aux yeux des rapporteurs du Conseil des prélèvements obligatoires.

Enfin, il faut rappeler que conformément aux règles de gestion très strictes qui s'appliquent aux CCI, celles-ci ne peuvent effectuer de prélèvement sur fonds de roulement que pour des opérations d'investissement. Or les programmes pluriannuels d'investissement des CCI sur la période 2012-2017 s'élèvent à 3 milliards d'euros.

Par ailleurs, c'est l'Etat qui impose aux CCI que leur capacité d'autofinancement soit au moins supérieure à leurs annuités d'emprunt. Cette règle de bonne gestion n'a jamais généré de déficit public.

- Contrairement à ce qu'affirment les rapporteurs, **les CCI disposent bien d'une comptabilité analytique** leur permettant de justifier de l'utilisation de la ressource fiscale à l'euro près.

De plus, à compter de 2013, la mise en place d'une norme de comptabilité analytique commune, fondée sur les missions, programmes et actions des CCI (norme 4.9) permettra d'assurer la traçabilité de la totalité des ressources fiscales ainsi que toutes les agrégations utiles, dans l'esprit de la LOLF, au travers d'indicateurs de gestion, d'activité et de performance.

Les CCI sont de plus extrêmement contrôlées (commissions des finances, assemblées générales, commissaires aux comptes, Préfets, Cours des comptes, Inspections...)

- Les taxes affectées ne financent bien que des **activités de service public** et des **missions d'intérêt général**, les missions des CCI étant définies expressément dans la Loi (articles L. 710-1, L. 711-1 à 4, L. 711-6 à 10, L. 711-15 et 16 du Code de commerce).

Enfin, il est nécessaire de constater **que les CCI assument de très nombreuses nouvelles missions supplémentaires** imposées par l'Etat en particulier dans la période 2003 – 2013 (*), et cela **sans transfert des ressources correspondantes**. Ces missions ont été confirmées par le Contrat d'objectifs et de performance signé le 28 mai dernier avec les Ministres de tutelle, sachant par ailleurs que la nouvelle norme de comptabilité analytique, permet de flécher à l'euro près la ressource fiscale par missions, programmes et actions, dans l'esprit de la LOLF au travers d'indicateurs de gestion, d'activité et de performance.

(*) Notamment :

- les CCI portes d'entrée des créateurs d'entreprises
- la gestion des demandes d'ACCRES
- la délivrance des cartes de commerçants ambulants
- l'enregistrement des contrats d'apprentissage
- la prise en charge de nouvelles formalités (Guichet Unique)
- la mise en œuvre du régime des auto-entrepreneurs (promotion, formalités en ligne)
- l'accompagnement de la dématérialisation des formalités
- la participation opérationnelle et financière à la construction du portail Guichet Entreprises
- l'accompagnement de 10 000 nouveaux exportateurs en 3 ans et point d'entrée des dispositifs régionaux à l'international dans le cadre des chartes à l'international

sans compter les nouvelles missions supplémentaires qui viennent d'être confiées aux CCI par le COP signé le 28 mai 2013 avec les ministères de tutelle :

- la promotion du CICE
- le relais assuré avec BPI France
- la délivrance de la carte d'agent immobilier
- la promotion des contrats d'avenir et des contrats de génération
- l'accompagnement des auto-entrepreneurs
- la sensibilisation des jeunes à l'entrepreneuriat
- la détection d'entrepreneurs à potentiel
- le développement du mentorat
- les diagnostics sur la transmission d'entreprise
- l'amélioration de la sécurité des commerces
- l'appropriation des outils web par les commerçants
- la revitalisation des espaces ruraux et la sauvegarde du dernier commerce
- le développement de la culture des services chez les professionnels du tourisme
- l'accompagnement des maîtres-restaurateurs
- la revitalisation des quartiers « politique de la ville »
- l'amélioration de l'accessibilité des services aux publics
- la sensibilisation des entreprises à l'accessibilité
- l'appropriation de la transition énergétique et écologique par les entreprises
- l'augmentation d'actions en faveur de l'efficacité énergétique
- une sensibilisation et un accompagnement des entreprises à l'affichage environnemental
- une sensibilisation et un accompagnement à l'économie circulaire dont le développement de la promotion des éco-entreprises
- une sensibilisation et un accompagnement à la labélisation RSE
- le renforcement de la sensibilisation des entreprises à la biodiversité.