

POINT DE VUE • L'avis d'Alain Zenner, commissaire du gouvernement

« Fiscalité : simplifier pour augmenter les recettes »

Pour stimuler la croissance, il n'y a pas que le niveau d'imposition qui soit en cause. La manière est tout aussi importante. Des méthodes de taxation inappropriées découragent autant l'investissement que des impôts élevés. Lorsqu'une entreprise ignore comment sera appliquée la loi, lorsque les formalités que lui impose le fisc sont trop lourdes, lorsque les contrôles sont trop tatillons, elle préfère s'installer sous des cieux plus cléments.

D'où la volonté de simplifier les procédures fiscales, avec trois objectifs. D'abord renforcer la sécurité juridique des contribuables, c'est à dire améliorer la clarté et la cohérence des réglementations. Ensuite alléger la paperasserie, en réduisant ou en facilitant les formalités administratives. Enfin assurer un meilleur service des administrations fiscales, en réorganisant les modalités d'imposition et de contrôle et en réorientant la mentalité de nos fonctionnaires, pour passer d'un service public à un service au public.

Sécurité juridique

Ces deux derniers thèmes ont reçu un large écho médiatique depuis deux ans. En revanche, le premier, par essence plus technique, n'avait pas retenu la même attention jusqu'ici. Il est cependant tout aussi important. Faute de transparence sur le sort fiscal qui leur est réservé, d'importantes opérations économiques ou financières ne se font pas. Or la complexité est partout. Le droit fiscal est même devenu le terrain de prédilection de l'insécurité juridique. Et le coût économique en a un prix élevé. Quand on ne sait pas à quelle sauce on sera mangé, on préfère ne rien faire.

Lors d'une journée d'études sur le thème « Sécurité juridique et fiscalité » d'organisée le 5 novembre dernier avec la FEB et l'Institut d'études sur la justice (1), le patron du service fiscal d'une grande entreprise en a fourni un

exemple malheureux, mais très concret. Son groupe, a-t-il expliqué, venait de renoncer à un très important investissement de développement en France parce que ni l'administration ni ses propres conseillers fiscaux ne parvenaient à définir précisément toutes les conséquences financières de l'opération envisagée : le sort fiscal en était à ce point incertain que l'opération a été annulée.

D'où la nécessité de règles claires, prévisibles et équitables, appliquées de manière simple, juste et limpide.

Des réglementations claires, est-ce possible, dès lors que c'est évidemment pour faire obstacle à l'optimisation fiscale, qu'elle soit licite ou irrégulière, que les textes fiscaux ne cessent de s'enfler ? Autrement dit, n'y a-t-il pas antinomie entre mes deux missions au sein du gouvernement, la simplification des procédures fiscales et la lutte contre la grande fraude fiscale ? A cette question intéressante, posée au cours des débats, je réponds franchement non ! Simplification et croissance des recettes fiscales ne sont pas antinomiques. Mais il y a certes des choix à faire.

Une course à la sécurité excessive

J'ai retenu à cet égard les considérations d'un ami philosophe qui venait d'être victime d'un « home jacking ». Quand j'étais enfant, me disait-il, la maison était généralement ouverte à tous vents. Et, lorsqu'elle était fermée, il y avait toujours une fenêtre, un soupirail ou une tabatière par lequel pouvait s'introduire un cambrioleur amateur. Depuis quelques années cependant, nous nous sommes surprotégés. Nos demeures sont pour ainsi dire blindées. Nos véhicules, en cas de vol, peuvent désormais être arrêtés à distance... Au fait, ajoutait cet ami peut-être audacieux dans le raisonnement, n'est-ce pas là une forme de provocation ? On ne donne plus aucune chance aux cambrioleurs : ils n'ont plus d'autre

solution que de s'en prendre à nos personnes ! Sous peine d'avoir à abandonner leur pratique, ils sont en quelque sorte aujourd'hui obligés à la violence physique !

Ce que me disait cet ami, c'est que l'insécurité physique que certains éprouvent aujourd'hui est, du moins pour partie, la conséquence d'une course à la sécurité sans doute excessive.

Et je me suis demandé s'il n'en va pas de même pour ce qui est de la sécurité juridique. A force de la poursuivre à tout prix, ne la met-on pas en péril ?

L'administration fiscale a le souci légitime de garantir un juste établissement de l'impôt et sa perception efficace grâce à des textes légaux et réglementaires aussi « bétonnés » que possible. Mais ce faisant, elle tend à resserrer au maximum la vis, tant dans l'écriture de la loi que dans sa pratique, sans grand égard pour les contribuables, ni pour les conséquences de son attitude sur la vie économique. Face aux mécanismes d'évasion fiscale, la crainte de tout « gap » ou « loophole », de toute possibilité de contourner ses prescriptions, voire ses objectifs, la pousse à multiplier les mesures préventives, à additionner des dispositions particulières ou des exceptions au droit commun, pour lesquelles il est fait recours à des notions nécessairement aussi peu précises qu'enveloppantes, toujours plus vagues. D'où immédiatement des contre-mesures, et de nouvelles formes d'ingénierie fiscale. Un peu comme pour les virus informatiques, on en arrive à une course sans fin, épuisante. La loi en devient excessive ou impraticable et d'ailleurs bien souvent quasi illisible.

Et, dans sa pratique, au quotidien, l'administration finit trop souvent par déboucher sur une application de la loi qui ne tient pas compte de la volonté du législateur, et qui résulte d'a priori et de préjugés. Une telle appréhension de la loi conduit alors à des interprétations d'un même texte qui peut varier d'un service à l'autre.

Sur quoi cela débouche-t-il ? Tout cela, au contraire du résultat espéré, ne complique-t-il pas la lutte contre l'évasion fiscale, voire ne la stimule-t-elle pas ? Et en tout cas, le contre-effet économique n'est-il pas plus coûteux que l'économie fiscale ? La question mérite assurément d'être posée. Ne serait-il pas plus sage de renoncer à cette course, quand on voit

le prix qu'en paie le contribuable, l'économie, mais aussi l'administration elle-même ?

L'administration prise à son propre piège

Les fonctionnaires eux-mêmes ont parfois du mal à s'y retrouver dans les textes administratifs. Personne ne trouve son compte dans l'équivoque de la loi. L'incertitude qu'elle engendre est susceptible d'inhiber tant l'action du fisc que celle du marché. Comment voulez-vous, par exemple, que l'administration s'investisse efficacement dans la lutte contre la fraude si des textes légaux ambigus laissent subsister ce qu'on appelle des zones grises : de crainte de voir jugée excessive l'application qu'elle ferait de certaines dispositions imprécises, elle se retrouve parfois paralysée dans son action contre certaines pratiques.

Je songe à cet égard à l'expérience éloquentes que j'ai vécues dans le cadre de l'analyse de l'ingénierie fiscale de certains pouvoirs publics. On sait que, pour être en mesure de récupérer la TVA sur des travaux importants d'infrastructure, ceux-ci ont eu recours à l'interposition de sociétés commerciales assujetties « amies ». S'agissait-il de fraude fiscale, d'évasion fiscale ou d'optimisation fiscale ? Y avait-il simulation ? La qualification des opérations correspondait-elle à la réalité économique ? J'ai pu constater que diverses administrations avaient sur ces questions des avis opposés. Et j'ai posé alors la question de savoir sur base de quels critères ces notions peuvent être appréciées objectivement, dans les faits ? J'attends toujours...

Contrôles plus souples

Je crois aussi pouvoir pousser aussi le raisonnement dans le domaine du contrôle fiscal. On sait que les Finances oeuvrent à améliorer les rapports entre le fisc et les contribuables. Pour ce qui concerne les contrôles, il faut restaurer un équilibre qui s'est rompu depuis une dizaine d'années. Ici encore, il faut mesurer le rendement de ce qui est fait, et son coût économique. On sait aussi que, à un niveau donné, une réduction d'impôts peut déboucher sur des recettes fiscales plus élevées. Tel a été le cas en Flandre il y a quelques années en matière de radio-télé redevance, et plus récemment en matière de droits d'enregistrement. Or il me paraît que le même principe s'appliquerait en cas de contrôles fiscaux plus raisonnables.

Le contrôle fiscal est actuellement confié à 48 centres de contrôle polyvalents (IPP, I.Soc., TVA..) institués au sein de l'AFER (à ne pas confondre avec les centres de gestion, parfois appelés « contrôles classiques », dont le travail se borne en principe à la vérification matérielle des dossiers, sans déplacement). En chiffres ronds, le produit net des recettes consécutives aux vérifications de ces centres peut être évalué à un peu plus de 500 millions de francs, une somme qui ne représente qu'un dixième du coût de la réduction des charges fiscales décidées par l'actuel gouvernement.

Bien évidemment, je ne dis pas qu'il faille supprimer tous les contrôles ou que tout travail de vérification des fonctionnaires serait inutile. Loin de là ! Sans la peur du gendarme, qui ne serait enclin à frauder davantage ? Mais j'affirme que moins de paperasserie, moins de temps perdu, plus de tolérance, plus de compréhension des contraintes des entreprises, rapporteraient plus, en termes d'effet de retour économique et partant en recettes fiscales, que la perte limitée qui en découlerait pour ce qui concerne le produit des contrôles.

ALAIN ZENNER
COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT
ADJOINT AU MINISTRE DES FINANCES

(1) Les actes de ce colloque seront prochainement édités par l'Institut d'études sur la justice. Ils peuvent être consultés sur le site : zenner.fgov.be/pdf/securete_juridique_et_fiscalite.pdf