

# Vers une nouvelle culture d'entreprise *aux Finances*

*Les Finances*, constatait Alain Zenner lors de la présentation de son plan d'action à la Chambre, "donnent parfois l'impression qu'il n'y existerait qu'une seule mission importante : la taxation !"

En revanche, ce qui se passe en amont ou en aval de cette taxation paraît retenir moins l'attention, par exemple pour l'envoi dans les délais des déclarations fiscales ou des avertissements-extraits de rôle, ou encore dans le domaine de la gestion des dossiers, du traitement adéquat du contentieux ou de la perception effective des impôts établis. Et la taxation semble au surplus parfois conçue comme une mission "divine", voir même une fin qui justifierait tous les moyens. Les relations entre le fisc et les contribuables doivent être remodelées ; il est temps de rétablir un équilibre qui, de toute évidence, a été rompu.

Didier Reynders avait déjà plaidé dans le même sens dans son allocution de nouvel an aux fonctionnaires généraux du département: "La réforme de la procédure fiscale doit nous conduire à revoir fondamentalement la manière d'opérer les contrôles fiscaux et d'assurer le traitement des réclamations fiscales... Il incombe aux responsables du département de prendre les mesures nécessaires en vue d'opérer un profond changement de mentalité et

*de nouer sur des bases nouvelles le dialogue qui doit s'établir entre le fisc et les contribuables".*

Comme le constate André Barilari, "une des leçons qui se dégagent de l'étude de l'évolution historique des formes de résistance à l'impôt est que, dans

*le degré d'acceptation de l'impôt, les modalités d'administration sont aussi importantes que les règles de répartition et de calcul. Améliorer les rapports entre les contribuables et l'administration fiscale est donc un enjeu fondamental"*<sup>1</sup>. Modifier en profondeur la culture d'entreprise des Finances: "vaste programme !" aurait dit le Général de Gaulle. Mais comment faire concrètement ?

## Mission et valeurs

La culture d'entreprise, c'est la conception que l'institution a de sa mission et des valeurs à respecter dans la réalisation de son objet social.

Pour promouvoir une nouvelle culture administrative, le Comité de direction des administrations fiscales a commencé par lancer une réflexion sur le thème "Mission et valeurs du secteur fiscal" qui a débouché sur une publication, adressée dans un premier temps à tous les fonctionnaires dans le cadre d'une campagne de communication destinée à leur permettre de progressivement les intégrer, puis diffusée publiquement.

Parmi les valeurs fondamentales qui doivent gouverner les rapports entre le fisc et les contribuables, y sont notamment mises en exergue le pro-

*Modifier en profondeur la culture d'entreprise des Finances: "vaste programme !" aurait dit le Général de Gaulle.*

fessionnalisme (le respect de la déontologie, la mise à jour permanente des compétences techniques, le respect des règles et procédures établies, l'efficacité dans le traitement des dossiers, la qualité de l'accueil), l'équité et le respect du citoyen ou de l'entreprise contribuable. Il y est notamment souligné que le contribuable doit recevoir une information claire et correcte de ses droits et devoirs en ...

<sup>1</sup> André Barilari, *Le consentement à l'impôt*, Presses de sciences politiques, collection *La bibliothèque du citoyen*, 2000.

matière fiscale de manière à ce que chacun paie ce qu'il doit, ni plus, ni moins, et qu'il doit être abordé sans préjugé ni a priori.

### Ni préjugé, ni a priori.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, ce n'est évidemment pas en un jour que seront modifiées les habitudes. Ainsi, de ma formation comme fonctionnaire fiscal, je garde un souvenir particulier. Nous étions quelques dizaines d'agents, rassemblés dans une salle de cours. "Dans le doute, on taxe, le contentieux fera le reste" nous martelait l'enseignant sur un ton ironique dès qu'un problème fiscal demandait une solution. Il répétait "Dans le doute..", et la salle était invitée à répliquer à haute voix "...on taxe, le contentieux fera le reste": une fois, cinq fois, dix fois... Ainsi avons nous l'impression de subir, à l'époque, ce qui pourrait être qualifié de "lavage de cerveau", d'autant plus étonnant qu'il était contraire au principe légal appris au cours de mes études de droit: "In dubio contra fiscum".

### Contrôle et taxation ne sont pas des missions divines

Depuis leur entrée en fonction, Didier Reynders et Alain Zenner se sont employés à aller à la rencontre des fonctionnaires de terrain, tant pour mieux appréhender les problèmes auxquels ils sont confrontés que pour clarifier les principes à respecter dans l'exercice de leur mission.

A l'occasion de ces rencontres, le commissaire du gouvernement a précisé comment devaient être revues certaines conceptions:

*"Nous devons repenser la façon dont sont effectués les contrôles, de manière à les rendre à la fois plus efficaces mais*

*aussi moins contraignants et plus équitables pour les contribuables."*

*"Nous devons revoir, sinon abandonner, au profit du nouveau système d'évaluation de la performance, la notion de tableaux de chasse, qui pousse les agents taxateurs à harceler les contribuables au-delà de ce qui est raisonnable, et qui sont au demeurant fort théoriques lorsqu'ils prennent en compte la base imposable plutôt que l'impôt effectivement collecté."*

*"Nous devons rompre avec cette pratique du fisc de toujours appliquer la loi fiscale votée par le législateur de manière aussi restrictive que possible, indépendamment de son esprit."*

### Abattre le mur de Chine

Au fil du temps un mur de Chine paraît s'être érigé entre fiscalistes du service public et du secteur privé, ce qui est profondément déplorable. Une fiscalité adéquate requiert en effet, comme cela a existé par le passé, des échanges réguliers susceptibles de permettre la confrontation des points de vues réciproques et une meilleure compréhension des problèmes vécus de part et d'autre.

C'est le motif pour lequel le commissaire du gouvernement entend œuvrer au rapprochement de ces deux mondes, notamment en favorisant des formations communes. Dans cet esprit fut organisé le 7 février 2001, en liaison avec l'Institut des Experts-comptables et des Conseils fiscaux, un colloque sur le thème *Face à la criminalité organisée en matière fiscale*, auquel participèrent quelque 900 spécialistes du secteur privé et 300 du secteur public. Cet événement a été, pour de nombreux fonctionnaires, une première occasion de rencontrer des experts comptables et fiscaux qui travaillent sur les mêmes matières

qu'eux. Et c'est dans le même esprit qu'a été organisé le 30 octobre 2001, en collaboration avec l'Institut Professionnel des Comptables et Fiscalistes agréés, un autre colloque, cette fois sur le thème de la simplification fiscale.

### Mieux taxer quitte à moins enrôler

Par ailleurs une mesure visant à rendre attentifs les fonctionnaires chargés des contrôles fiscaux des conséquences de leurs actes réside dans l'instauration d'une unité de gestion de la taxation et du contentieux, et plus concrètement dans la décision de confier au taxateur la responsabilité du contentieux issu de ses redressements fiscaux, jusqu'à le charger de défendre lui-même son dossier devant les tribunaux. Elle a été formalisée par le nouvel article 379 CIR 92. Elle s'appuie aussi sur le fait que le fonctionnaire taxateur, ayant une parfaite



Les Ballasts du Grand Maghreb (B), Inn tidar - © Georg Weinand

connaissance du dossier fiscal et de la rectification qu'il a correctement motivée est donc le plus apte et le plus qualifié pour en assurer la défense en justice.

Les considérations particulièrement claires de la circulaire administrative (du 26 mars 2001, n° RH 863/540.857 et 100.005) qui a concrétisé cette décision témoignent de ce que la nécessité de l'évolution de la culture administrative est bien perçue par les dirigeants du département. *"Nous devons, y écrit le directeur général de l'AFER (Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus), opérer notre travail de vérification de l'exactitude des déclarations souscrites par les contribuables de manière moins unilatérale, c'est-à-dire en prêtant une plus grande attention aux observations et au point de vue du contribuable"*. Il poursuit: *"Ce changement s'inscrit dans le contexte du respect le plus strict possible par l'administration des garan-*

*ties pouvant être regroupées sous le concept des principes de bonne administration"*. Et enfin il recommande: *"Il n'est donc plus question de taxer sans trop s'occuper du point de vue du contribuable et de renvoyer simplement la discussion et la responsabilité à un autre service (...)"*.

Ce qui est demandé aux contrôleurs fiscaux, outre une bonne vérification des déclarations fiscales et les rectifications qui s'imposent, c'est de veiller à œuvrer dans le strict respect des lois et des procédures. Il leur est enjoint de *mieux taxer*, quitte finalement à *moins enrôler*. C'est à dire de construire des taxations justes et bien motivées qui aient un maximum de chances d'être acceptées par le contribuable et à défaut d'être confirmées par les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Fort d'un travail correctement mené, le taxateur ne doit plus avoir d'appréhension à défendre lui-même son

dossier en justice, une fois dépassée la crainte de Thémis et de son décorum.

Que les *Cassandra* se rassurent, même si l'on n'enrôle plus à tour de bras, cette réforme ne portera pas atteinte au trésor public ....au contraire ! En effet une taxation supplémentaire mal ficelée ou mal motivée, même si elle est justifiée sur le fond, n'aura que peu de chances de passer le cap de la procédure judiciaire avec toutes les conséquences dommageables pour la santé des deniers publics, ne serait-ce qu'en raison d'un ratio coût/bénéfice largement déficitaire.

### Répondre aux attentes du citoyen

Les autorités du département ont réalisé en janvier 2002 un sondage auprès des citoyens afin de mesurer à la fois leurs attentes vis à vis du Ministère des Finances et le degré de satisfaction envers ses différents servi- ...





ces. Parfois exprimées avec davantage d'intensité dans les milieux professionnels, les principales demandes concrètes résident dans l'amélioration de l'accessibilité téléphonique et de l'accueil dans les bureaux, ainsi que dans le développement d'interactions via le canal électronique pour collecter des informations et pour compléter des documents administratifs.

A cela s'ajoutent deux éléments que le département doit veiller à améliorer car ils constituent la principale cause d'insatisfaction. Il s'agit de la difficulté de compréhension de l'information communiquée et de son caractère incomplet.

La nature de ces attentes confirme qu'il n'existe pas de méfiance ou de suspicion généralisée envers les services du Ministère des Finances. Les relations des contribuables avec le fisc s'inscrivent le plus souvent dans le désir de remplir efficacement leurs obligations en étant le mieux informé possible.

Le département sans attendre le résultat de cette enquête a lancé une série de projets répondant directement aux besoins croissants d'information et de communication exprimés.

### Une banque de données fiscales

Une priorité a consisté à mettre à disposition du public une banque de données fiscale complète et conviviale, accessible gratuitement sur l'Internet, et ce depuis le 4 mars 2002. Elle offre, de manière facilement accessible à l'aide de moteurs de recherche performants, l'éventail le plus large possible de toutes les données et références fiscales, suscepti-

bles d'intéresser le grand public et les spécialistes, avec la garantie de fiabilité et d'actualité attachée à leur source officielle. Soulignons en outre qu'elle reprend plusieurs milliers d'arrêts de jurisprudence tant favorables que défavorables à l'Administration.

### Une nouvelle collection de brochures

"*Fisc et Citoyen*" assure une information simple mais de qualité sur les droits et devoirs des contribuables et assujettis. Axées sur des thèmes essentiels, aussi proches que possible des interrogations du public, elle donne, lors des contrôles ou des rencontres avec les autorités fiscales, la garantie que les deux parties respectent les règles fondamentales imposées par la loi. Quatre numéros ont vu le jour et un cinquième est à l'impression.

Parallèlement, la présence d'équipes d'information personnalisée s'est accrue dans les foires, salons et autres manifestations publiques où le département est présent pour répondre aux questions des visiteurs.

### D'un service public à un service au public

Deux groupes de travail mis en œuvre dans le plan Coperfin (Copernic aux Finances), étudient la problématique du CRM (*Citizen Relationship Management*) c'est à dire la gestion des relations avec le citoyen. Les résultats influenceront inmanquablement les méthodes de travail des futures administrations. Celles-ci vont d'ailleurs être remodelées afin de tenir compte de la spécificité des contribuables concernés. Ainsi des administrations des Particuliers, des PME et des Grandes Entreprises remplaceront l'actuelle Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus. La ges-

tion des relations avec les contribuables est considérée comme étant le moyen par excellence pour améliorer la qualité des services publics. Pour les administrations fiscales en particulier, le CRM joue un rôle capital, aux côtés de la baisse de la pression fiscale, pour augmenter le consentement à l'impôt c'est à dire l'accomplissement volontaire par le citoyen de ses obligations fiscales.

### Réconcilier le cauchemar et le rêve du citoyen

Personne ne paie avec gaieté de cœur ses impôts mais en parfait démocrates nous sommes conscients que l'Etat ne pourrait fonctionner comme nous le désirons sans le prélèvement obligatoire d'une partie de nos revenus. Comme l'exprime André Barilari, l'impôt est "*le cauchemar et le rêve du citoyen*"<sup>2</sup>.

Une pression fiscale insupportable entraîne des prises de position très peu civiques de la part des contribuables. L'attitude de l'administration qui y répond est souvent agressive à l'excès. Cette spirale infernale conduit les citoyens à ne plus consentir à l'impôt alors que celui-ci est garant du respect du modèle de vie auquel ils aspirent.

Réconcilier le fisc et les citoyens ne se fera pas en quelques jours mais est un travail de très longue haleine. C'est dans cette perspective que le plan d'action se veut le moteur du retour à ce minimum de confiance nécessaire pour garantir ce que Laurent Fabius a pu appeler le "*contrat fiscal, codicille du contrat social*"<sup>3</sup>.

### Philippe Jacquij

*Chef de cabinet du Commissaire du Gouvernement, Alain Zenner.*

<sup>2</sup> André Barilari, *op. cit.*, p.8

<sup>3</sup> André Barilari, *op. cit.*, p.9