

Alain Zenner, commissaire du gouvernement

La réforme de la fiscalité en Belgique

Albert Denoncin, de par sa fonction de Président de la Fédération Francophone, siège au sein de nombreux organismes où il assure la représentativité et la défense des artisans boulangers-pâtisseries. En tant que premier leader francophone de notre secteur économique, il est, au fil du temps, devenu le premier intermédiaire entre notre corporation et nos gouvernants politiques, les ministères et les administrations. Membre de l'assemblée générale de la Chambre provinciale des Métiers et Négoce de Luxembourg, il souhaite que notre revue professionnelle soit représentée à la séance du 29 avril dernier afin de faire échos des interventions d'Alain Zenner, Commissaire du Gouvernement et de Bruno Bianchet, Expert en matière de localisation du commerce de détail.

Les deux articles qui suivent rapportent l'essentiel de leurs propos.

La gestion d'un Etat démocratique moderne passe par la satisfaction des besoins collectifs tels l'éducation, la sécurité, la protection sociale, la justice, etc.

L'impôt constitue une composante importante et indispensable du financement des politiques menées à ces fins.

En payant les impôts votés par le législateur qui le représente, le citoyen-contribuable participe solidairement au financement des besoins de la société dont il fait partie.

La conscience de la mission obligatoire de l'Etat dans ce contexte et de la nécessité de sa quote-part citoyenne n'empêche cependant pas monsieur tout-le-monde de se sentir pressé jusqu'au trognon par un receveur des impôts perçu comme un véritable «serpent constricteur fiscal».

En réponse à ce climat et à une pression fiscale qui s'élevait en 1998 à plus de 46% du produit intérieur brut, soit l'un des niveaux les plus élevés en Europe, conséquence de la politique d'assainissement des finances publiques entreprises durant les vingt dernières années, le gouvernement a voté un accord (7 juillet 1999) portant sur la réduction de la pression fiscale et parafiscale ainsi que sur un remodelage des

rapports entre administration et administrés, entre le Ministère des Finances et le citoyen-contribuable.

Par arrêté royal du 25 octobre 2000, Alain Zenner, avocat, a été appelé au Gouvernement en qualité de commissaire-adjoint au ministre des Finances, Didier Reynders, afin de travailler à l'élaboration de cette nouvelle culture fiscale et plus particulièrement à la simplification des procédures fiscales et à la lutte renforcée contre la grande fraude fiscale.

Le 27 mars 2001, Alain Zenner a présenté un plan d'action exposant les mesures à prendre pour exécuter les missions qui lui ont été confiées.

La politique d'assainissement des finances publiques entreprise durant les vingt dernières années et les marges de manœuvre découlant de la réduction de la dette publique permettent de conclure pour la première fois en 50 ans à un budget en équilibre pour l'année 2001.

Un taux de chômage en-dessous de la moyenne européenne, un taux d'activité de près de 60% (4.000.000 de travailleurs), une baisse de 3,3% des bénéficiaires du minimum des moyens d'existence, un taux de productivité du travailleur belge le plus élevé au monde ont déterminé les gouvernants à instaurer un climat fiscal nouveau, tendant essentiellement à une fiscalité plus juste, réajustée sur les autres Etats-membres de l'Union européenne en matière d'impôt et suffisamment convaincante pour préserver un socle de croissance durable et prévenir les tentatives de délocalisation des activités économiques («Company Shopping» : permet de repérer et de choisir l'Etat le plus propice en matière de création et d'exploitation d'une société).

Dans cette perspective et parallèlement à la réduction des charges sociales payées par les employeurs et les employés, le Ministre des Finances, Didier Reynders, a pris l'initiative d'une série de mesures : rétablissement de l'indexation des barèmes fiscaux, suppression progressive de la cotisation complémentaire de crise, réforme ambitieuse de l'impôt des personnes physiques pour un montant global de 135 milliards de BEF à atteindre sur quatre exercices.

Le deuxième volet des ambitions fondamentales du Gouvernement fédéral est de mettre en œuvre une nouvelle culture administrative, un nouveau climat fiscal, un remodelage des rapports entre administration et administrés, entre le Ministère des Finances et le citoyen-contribuable.

A la demande du citoyen qui se satisfait de moins en moins du «fait du Prince», il est désormais impératif d'intensifier les efforts en faveur d'une administration fiscale non seulement plus efficace, mais aussi plus attentive et plus transparente. Le Gouvernement propose à cet effet différentes directions d'action et de réflexion assorties de mesures concrètes :

1. Mieux informer le contribuable

Le besoin de sécurité juridique, le refus du contribuable de se satisfaire de règles générales dont l'application est laissée à l'appréciation discrétionnaire de l'administration ont entraîné une complexité croissante de l'appareil juridique et administratif.

Afin de répondre à un public et à des demandes variés, le département des finances a, d'une part, constitué sur le site Internet des Finances, à l'intention du public et des fonctionnaires, une base de données fiscales accessibles gratuitement sans cesse actualisée et complétée et, d'autre part, édité des brochures d'information sur les droits et les devoirs des contribuables et assujettis face à un contrôle fiscal, face au paiement et au recouvrement de l'impôt,; face à un contrôle douanier, etc.

Le Gouvernement prévoit aussi de compléter et de mettre à jour la jurisprudence dans le commentaire administratif actuel, tant en matière d'impôts indirects qu'en matière d'impôts directs, dans la mesure où il privilégie le plus souvent les décisions favorables à l'administration.

2. Assurer la transparence des décisions et des procédures

Les mesures d'adaptation vont toujours dans le sens d'assurer une clarté juridique, de motiver clairement les décisions et de veiller à une information complète des deux parties avec :

- une harmonisation des procédures TVA et contributions directes afin de traiter de la même manière et en pleine transparence le dossier fiscal d'un contribuable assujetti;

- une indication des voies de recours ouvertes aux administrés notifiée sur tous les actes administratifs à portée individuelle émanant de l'autorité fiscale
- une obligation de motiver les accroissements d'impôt
- la conception de logiciel de Workflow permettant de suivre en temps réel l'état d'avancement des plus ou moins 100.000 dossiers-contentieux pour lesquels est prévue une résorption la plus rapide possible;
- l'objectif prioritaire de confier aux fonctionnaires qui sont à l'origine d'un redressement fiscal la gestion du contentieux qui en découle de manière à les rendre plus sensibles aux suites de leurs décisions.

3. Développer la qualité de l'accueil

La volonté du Gouvernement est de procéder à une réorientation de la mentalité des fonctionnaires et de développer une véritable culture d'entreprise au sein du Ministère des Finances. L'objectif est d'amener les états d'esprit à réintégrer une idée juste et équilibrée de la mission du fisc qui se définit par le prélèvement du juste impôt et n'inclut pas la taxation à tout prix.

Le plan d'évolution de la culture administrative inclut la révision des procédures de taxation et de contrôle en passant en priorité par un changement profond de mentalité. Il faut à cette fin réévaluer les priorités, se débarrasser des préjugés et à priori, revenir à des principes de base tels que : «Dans le doute, on ne taxe pas», ou encore «La preuve appartient au fisc».

L'intention est de rendre les contrôles moins conflictuels, moins tracassiers, plus équitables.

Des mesures concrètes déjà proposées visent la mise à disposition d'un annuaire exhaustif des différents services fiscaux, le développement des initiatives d'aide aux contribuables, l'organisation d'une accessibilité des services plus adaptée, la mise en place d'une cellule de contact taxation et contentieux, l'amélioration du système de communication de données entre les services du Ministère.

4. Améliorer le fonctionnement des services fiscaux, renforcer l'efficacité de l'administration en vue d'un traitement plus rapide des dossiers

Il est clair que l'explosion des nouvelles technologies a entraîné une complète refonte des méthodes de gestion et de travail appliquées aux millions de dossiers que le Ministère des Finances gère chaque année.

Loin des retranscriptions manuscrites encore en usage il y a seulement 3 ans, le Ministère travaille à ce que, dans un délai de deux ans, les formulaires, les déclarations, le calcul de l'impôt soient mis à la disposition des contribuables et du grand public sous forme électronique intelligente. Cet objectif met au centre de l'effort entrepris par le Ministère la modernisation de l'outil informatique (près de 20.000 postes de travail représentant 19 marques et 115 modèles différents dont une part est dépassée du point de vue technologique, 6.000 postes de travail nouveaux vont être commandés en 2001, après les 6.250 PC déjà remplacés en 2000) ainsi que la formation des quelque 27.000 fonctionnaires-utilisateurs.

En final, cette révolution technologique aura pour effet un complet basculement du principe même de fonctionnement appliqué jusqu'ici dans la mesure où le contribuable n'aura plus qu'à valider une déclaration proposée par l'administration sur base des données en sa possession.

5. Simplifier les démarches administratives

L'utilisation des moyens modernes de communication aura comme autre répercussion notamment de remédier à l'organisation trop verticale et segmentée des «Finances» en optimisant le réseau de connexion entre les différents services répartis dans presque 550 bâtiments.

Dans le but d'assurer davantage de rapidité et de fiabilité aux échanges de données avec certaines entités extérieures tenues à des formalités garantissant les droits du Trésor, le Gouvernement a établi des relations électroniques notamment avec l'Administration des Douanes et Accises, avec les notaires et les huissiers de justice.

Une autre orientation à laquelle s'applique le Ministère des Finances consiste en une simplification des procédures fiscales et un

allègement de la paperasserie ainsi qu'en une harmonisation des règles au sein de l'Union européenne. Cette volonté d'allègement de certaines démarches se concrétise déjà au travers de certaines dispenses, de suppressions d'obligations, d'allègements du contenu de formulaires, de registres uniques, de réductions de délais de conservation de documents (tickets de caisse : 5 ans au lieu de 10 ans).

Dans un récent rapport, la commission sénatoriale a souligné la nécessité d'une approche vigoureuse de la grande fraude fiscale. En réponse, le Gouvernement a établi une stratégie générale basée à la fois sur des technologies avancées de communication et sur une approche multidisciplinaire du phénomène.

Il a dès lors proposé une série de mesures, éclairées par un plan d'action fournissant une description des pratiques illicites les plus répandues dans le cadre de la fraude grave et organisée. Sans entrer dans les détails, il peut être, par exemple, raisonnablement estimé que l'économie souterraine en matières d'huiles minérales et de carrousels TVA entraîne une perte fiscale de 50 milliards de BEF par an.

En conclusion, retenons que les politiques à la tête des finances de l'Etat se sont tracé deux voies de réflexion et d'action à l'heure du basculement au IIIe millénaire :

1. Une baisse de la pression fiscale avec des mesures étalées de 1999 à 2006 réparties en quatre axes et devant déboucher sur une économie fiscale globale de 134,5 milliards BEF soit 3,33 milliards €

Axe 1 : Diminution de la pression fiscale sur les revenus du travail soit 69 milliards BEF ou 1,71 milliard €.

Axe 2 : Neutralité vis-à-vis des choix de vie (ex. : révision des quotités des gens mariés, des cohabitants légaux, décumul des revenus autres que professionnels...) soit 16 milliards BEF ou 0,39 milliard €.

Axe 3 : Amélioration des prises en compte des enfants soit 5 milliards BEF ou 0,123 milliard €.

Axe 4 : Fiscalité plus écologique (promotion des investissements économiseurs d'énergie dans le secteur industriel) soit 1,5 milliard BEF ou 0,037 milliard €.

Une réforme supportée par l'économie belge avec, en

parallèle, la poursuite de la diminution de la dette publique (130% PIB en 1992 et 90% PIB en 2005).

2. Une refonte de la culture administrative - un basculement des mentalités au sein du Ministère des Finances

Restaurer l'Etat dans l'esprit «client», redonner vie à l'idée que les fonctionnaires sont là pour servir le citoyen, restaurer le fisc dans son image de serviteur et le distancier de la notion d'ennemi, responsabiliser le taxateur en lui

confiant la gestion des contentieux aussi devant les tribunaux...

Tel est l'autre aspect, davantage éthique et moral, de la vaste entreprise de réforme entreprise par le Gouvernement, génératrice d'espoir et de soulagement chez un citoyen, un entrepreneur la plupart du temps râleurs et découragés face à l'impôt et qui semblent oublier qu'au vu du revenu net-net du travailleur belge (salaire diminué des impôts et des charges incompressibles), notre pays reste bel et bien un paradis fiscal!

Nous adressons tous nos remerciements à Alain Zenner pour un exposé qui fut à la fois convivial et d'un très haut intérêt.

Marianne Borkmans