

# Enveloppe brune bannie

***Alain Zenner, commissaire du gouvernement fédéral chargé de la simplification des procédures fiscales et de la lutte contre la fraude, nous livre sa pensée sur la fiscalité de demain. L'adjoint au ministre des Finances ne mâche pas ses mots...***

***Cash !: On a beaucoup parlé d'amnistie fiscale sur l'épargne expatriée ces derniers mois, notamment en Italie. Un article de Tendances faisait même référence à la « quasi-amnistie » prévalant en Belgique, l'impôt de régularisation sur le précompte mobilier éludé étant à ce point réduit à une portion congrue que l'on pouvait franchement oser une telle affirmation. Quelles sont vos réflexions à cet égard ?***

Une régularisation pose de nombreux problèmes et questions d'ordre technique, tels que l'évaluation des avoirs occultes, qu'ils soient à l'étranger ou en Belgique. Quel est l'impact des mesures prises ? Quel est le montant qu'un Etat peut espérer percevoir ? A cet égard, on attendait de l'Italie un rapport sur l'opération de régularisation lancée l'an dernier mais je ne l'ai pas encore vu. J'ai lu dans *Tendances* que *Guy Legrand* donnait certaines indications, sur la base d'estimations antérieures, mais, tout bien considéré, le montant du rapatriement des capitaux à du 2,5 %, estimé à quelque 50 milliards EUR, ne donne pas l'impression d'être énorme... Sans oublier que dans la solution à l'italienne, le choix était donné entre un impôt de régularisation et un investissement en valeurs italiennes, avec les problèmes que cela pose par ailleurs vis-à-vis de l'Europe. C'est du reste une des questions que j'ai fait examiner récemment. Cela étant, une récupération d'impôt d'un peu plus de 1 milliard EUR en Italie, cela me paraît vraiment très peu.

Cela mis à part, il y a aussi toute la question de savoir quel est le taux approprié. Si on veut procéder à une régularisation réelle, il faut alors qu'elle vise tous les impôts éludés (pas l'argent du crime, naturellement), ce qui, en Belgique, poserait d'autres problèmes, notamment de répartition vers les Régions en ce qui concerne certains impôts dont le produit est régionalisé, tels que les droits de succession. Comment évaluer tout cela ? Ce n'est pas évident...

***Sans oublier qu'une telle opération pose des questions d'éthique...***

Cette question de l'éthique est fondamentale. Les uns estiment qu'il est tout à fait éthique de permettre à des gens de se régulariser dès lors qu'ils ont fait ces opérations dans un esprit très différent de celui qui règne aujourd'hui, à une

époque où l'impôt atteignait des sommets, comme à la fin des années 70. Ces adeptes de la régularisation estiment légitime que, pour une fois, le capital (ndlr : mobilier) soit rémunérateur. D'autres jugent anormal de permettre à certaines personnes de se faire régulariser à un taux de 10 ou 15 %, alors que leurs revenus professionnels sont (ndlr : bientôt) taxés à 50 % et que certains se bâtissent des fortunes en travaillant au noir. Bref, ce dossier doit être étudié en profondeur, de manière sereine. Les problèmes ne peuvent cependant être nommés que quand ils sont évoqués. Au début de l'année, une série d'articles est parue dans le quotidien flamand *Standaard* sur le thème de la grande fraude. A tous les chefs de groupe des partis politiques, il a été demandé s'ils étaient pour ou contre une régularisation. Leur réponse a été, en général, « onbepreekbaar » (ndlr : « sujet tabou »). Le problème n'est donc pas arrivé à maturité. J'aurais pu faire les premiers titres des journaux en disant que je concevais... (un tel système de régularisation), ce qui est tentant pour un homme politique, mais les réactions politiques auraient été fort contradictoires, ce qui aurait sapé le travail exploratoire de fonds qui est mené sur cette question depuis quelques temps.

***Outre la lutte contre la fraude, vous avez été chargé de la simplification des procédures fiscales. En matière de simplification, qu'est-ce qui a déjà été réalisé et quels sont vos objectifs à plus long terme ?***

Certains changements se sont déjà produits par le passé, notamment sous la conduite de l'ASA (ndlr : Agence pour la Simplification Administrative), et sont parfois passés un peu inaperçus. Ainsi, une question de principe, capitale à mes yeux, a été réglée il y a peu. C'est désormais l'obligation pour chaque ministre déposant une proposition de décision au conseil de l'assortir non seulement d'une évaluation budgétaire mais aussi d'une évaluation des charges administratives qui y sont liées. Cela peut paraître symbolique, mais cette mesure aura un impact important à long terme. On pourrait également évoquer la Banque Carrefour et les guichets uniques mais, plus généralement, le volet de la simplification fiscale dont j'ai été chargé consiste essentiellement à veiller à ce que la loi soit appliquée de manière claire et équitable

et que son application soit juste et limpide. Il ne s'agit donc pas simplement de ravalier les règles de formes qui président à l'établissement et à la perception de l'impôt mais de revoir tous les processus de taxation, la manière dont la perception de l'impôt est appliquée, et de recenser les questions que cela pose, tant en principe qu'en pratique. Si je dois décliner cela en 3 thèmes (objectifs), il y aurait d'abord la cohérence et la clarté des législations et des réglementations et, partant, la sécurité juridique. Deuxièmement, la réduction de la paperasserie et troisièmement, la réorganisation du ministère des Finances et, surtout, le changement de la culture d'entreprise.

***A cet égard, il semble que l'écart entre la théorie et la pratique, entre les textes légaux et l'interprétation très stricte qui en est faite par certains contrôleurs fiscaux, n'aille pas en s'amenuisant, ce qui est source de nombreux litiges...***

On touche ici à une autre question fondamentale : la mentalité des fonctionnaires, la manière dont ils conçoivent leur mission, qui est souvent vue comme une espèce de mission divine, une fin idéale qui justifierait tous les moyens. Nous considérons qu'il faut revenir à plus d'équilibre dans les rapports entre le département et ses clients, ce qui passe par une révision impérative des méthodes de contrôle fiscal. On a donc pris des mesures ponctuelles afin de faire évoluer la culture administrative. La plus visible est sans doute celle du taxateur-plaideur : le taxateur doit dorénavant défendre lui-même son dossier ou du moins être associé à la défense jusqu'au tribunal, de manière à le responsabiliser, à lui faire prendre conscience de ses appréciations et à l'amener à une culture de taxation plus nuancée. Dans le passé, on enseignait aux contrôleurs de taxer d'office pour être quitte de dossiers. Que le contentieux ferait le reste. Nous disons aujourd'hui qu'il est primordial de taxer mieux, même si l'enrôlement est plus faible. Il faut savoir se concentrer sur l'essentiel, ne plus avoir tendance à s'occuper des petits dossiers, plus faciles, et de laisser courir les grands fraudeurs. Du reste, le Conseil d'Etat ne dit pas autre chose, lui qui a récemment signalé que les grandes entreprises n'étaient pas contrôlées adéquatement.

***Dans vos projets se trouve également le « business process reengineering »...***

«Le réagencement des modalités d'administration de l'impôt » consiste en la remise à plat de tous les processus de taxation. Quelque 200 fonctionnaires s'y sont consacrés pendant un an à mi-temps, avec l'aide de consultants. Ce travail doit déboucher sur 200 à 250 projets de réforme qui vont s'étendre dans le temps...

***Quels sont ceux qui ont votre priorité ?***

Il y a un certain nombre de projets prioritaires qui ont été tracés. Comme le ministre souhaite faire une communication là-dessus, et que cela entre dans le cadre des négociations budgétaires, je vais m'abstenir... Ce que je peux dire, c'est que certaines mesures me paraissent fondamentales. Ainsi, aujourd'hui, un contrôleur est chargé de tous types de dossiers. Il me semble toutefois primordial que ceux qui s'occupent des grandes entreprises connaissent bien tous les mécanismes financiers et comptables propres aux grandes entreprises. Idem pour les PME et pour les particuliers, pour lesquels il ne s'agit pas toujours d'appliquer la loi de manière aveugle. Une réorganisation structurelle est donc nécessaire. De même que le développement d'outils informatiques. Je pense que le ministre proposera aussi bientôt un système informatisé qui permettra à la hiérarchie de suivre ce qui se fait dans les différents services. Quand j'ai été nommé, il y avait un arriéré de 100.000 dossiers contentieux en souffrance ; il est aujourd'hui réduit à 23.000 mais quand je demandais le nombre de dossiers portant sur plus de 10.000 BEF, 50.000 BEF et 100.000 BEF, combien de temps la gestion d'un dossier prend-elle en moyenne, personne ne pouvait me répondre. Ce système informatique intégré (workflow) sera fondamental. S'il faut intégrer tous les systèmes informatiques, il faut aussi développer de nouvelles techniques d'analyse des risques. On va en effet se diriger vers un système où les particuliers ne seront plus contrôlés. Pourquoi ? Parce c'est le fisc lui-même qui remplira la déclaration fiscale et que c'est le contribuable qui la contrôlera. Il y aura donc prochainement un basculement dans la répartition des rôles...

***Quand ?***

Dans deux ans, au plus tard. Le fisc dispose en effet de toutes les données nécessaires à l'établissement de l'impôt. Il connaît les revenus immobiliers de tous les Belges ainsi que leurs salaires, via les fiches fiscales reprenant les relevés des rémunérations, que les employeurs sont tenus d'envoyer à l'administration. Pour plus de 85 % des Belges, les revenus sont connus.

Prenons l'exemple d'un employé du ministère des Finances. Le département des Finances, par définition, sait ce qu'il lui paie. Pourtant, il adresse à ce fonctionnaire une fiche 281.10 classique avec indication des rémunérations. Ce fonctionnaire est ensuite invité à remplir une déclaration fiscale dans laquelle il doit remplir à la main les données qui figurent sur cette fiche. Cette déclaration aboutit chez un autre fonctionnaire, chargé d'encoder ce qui a été retranscrit à la main à partir de la fiche informatisée établie par l'administration. Et ce qui a été encodé à la main va être envoyé à un 3e fonctionnaire qui, lui, doit comparer les différentes écritures. C'est ubuesque ! Si tout cela était

informatisé convenablement, les fonctionnaires du fisc ne devraient pas remplir de déclarations fiscales, sauf s'ils ont d'autres revenus....

### **Et concrètement...**

Le contribuable n'aura qu'à valider ou à changer la proposition de taxation s'il a d'autres revenus à mentionner. Mais les autres sortes de revenus ne sont guère nombreuses, si ce n'est mobiliers, qui ne sont guère taxables en Belgique. Beaucoup de particuliers détiennent en effet des SICAV de capitalisation ou d'autres produits de placement de ce genre. On peut également citer les revenus divers, mais ils sont assez exceptionnels. Bref, pour 85 % des Belges, il n'y a pas de problème : ils ne seront donc plus contrôlés mais on va créer des logiciels d'analyse des risques ; ils existent déjà, mais ils vont être développés. Ces logiciels mettront en lumière des espèces de clignotants, à partir desquels une anomalie dans la cohérence des données transmises pourra être immédiatement détectée. Le fisc va également continuer à effectuer des analyses sectorielles ou professionnelles, pour les 15 % de contribuables pour qui une telle méthode de travail n'est pas envisageable globalement. Des contrôles approfondis et ciblés auront donc lieu pour mettre en exergue les particularités d'une profession, ce qui permettra aussi de limiter les contrôles. Pourquoi, en effet, passer des jours et des semaines sur des vérifications qui ne peuvent aboutir qu'à des redressements de détail, comme des indemnités kilométriques ? Ce n'est pas cela, l'important ; c'est encore une fois une question de priorités.

### **Est-ce que cela ne pose pas de problèmes au niveau de la vie privée ?**

Si. J'ai du reste déjà créé une commission « fiscalité et vie privée », qui est un sujet passionnant à divers titres. Il est évident que quand vous interconnectez différentes bases de données, vous pouvez avoir une vue très large de la situation d'un contribuable. On peut ainsi se demander si tout le monde peut y avoir accès. Le fisc a cependant toujours eu la préoccupation de la vie privée, même indépendamment de prescriptions légales. Par exemple, le fisc s'interdit, alors que rien n'y fait obstacle, à demander les extraits bancaires d'un contribuable, sauf si votre compte est professionnel ou mixte. Pourquoi ? Par souci de la vie privée. Il y a donc des règles qui tentent de protéger la vie privée. Mais les conceptions évoluent, naturellement, et nous travaillons là-dessus en liaison avec la commission de la vie privée présidée par Mr Thomas. « Vie privée et informatique » et « Evolution des droits du contribuable par rapport aux pratiques du fisc » sont deux groupes de travail que j'ai mis sur pied, et dont j'aurai un rapport préliminaire au mois d'octobre.

### **Cette question de l'évolution des pratiques de l'administration est-elle d'une importance cruciale pour vous ?**

Oui, et certains exemples en attestent. Ainsi, un fonctionnaire vient contrôler un restaurateur. Il lui pose diverses questions sur sa comptabilité. Pour répondre, le restaurateur ouvre un tiroir et le contrôleur a l'attention attirée sur quelque chose... qui est en fait sa comptabilité au noir. Le restaurateur est taxé sur cette base. Un Arrêt de la Cour d'Anvers a toutefois annulé cette décision, considérant que le fonctionnaire avait procédé à une saisie ou à une perquisition sans autorisation et porté atteinte à la vie privée. Autre aspect : c'est le conflit entre l'obligation de parler et le droit au silence. Aujourd'hui, l'imposition en matière de contributions directes repose essentiellement sur la déclaration. Mais la protection pénale, dans le système moderne, repose fondamentalement sur le silence : nul n'est tenu à s'incriminer lui-même. Qu'en est-il, dans la zone intermédiaire, si le fisc vous pose des questions dont on sait qu'il pourra les utiliser contre vous dans une procédure pénale ? Là aussi, des arrêts récents de la Cour des droits de l'homme stipulent que la pratique du fisc est contraire à la loi. Dans le passé, c'était pourtant admis. Bref, il y a des évolutions considérables des conceptions. L'administration des Finances est ou était une administration d'autorité, de style napoléonien, avec des pouvoirs extraordinairement vastes. Elle se légitimait du seul fait de son autorité ; aujourd'hui, une administration ne se légitime plus que par le service qu'elle rend. C'est pour cela que je dis souvent que nous devons passer d'un service public à un service au public, y compris en matière de contentieux.

### **La simplification fiscale est-elle un leitmotiv, mais la réforme fiscale n'a rien simplifié. En outre, la fiscalité immobilière, avec l'accroissement des compétences des régions (droit de prélever le précompte immobilier, droits d'enregistrement, droits de succession, transferts de sociétés), devient tout simplement impraticable...**

A cet égard, une réflexion générale doit être menée, mais il y a évidemment une énorme tension entre la volonté de simplification et d'autres enjeux, ne fût-ce que la lutte contre la fraude. Dans le temps, on se bornait à des législations et principes d'ordre général, dont l'application était laissée à l'appréciation discrétionnaire des fonctionnaires. Maintenant, les contribuables veulent de plus en plus que les codes embrassent toutes les situations, aussi particulières fussent-elles, considérant que la sécurité juridique est impérieuse et qu'il faut que chaque aspect soit traité légalement. Les cas et les circonstances s'en trouvent naturellement multipliés. Cela dit, la lutte contre la fraude, la régionalisation et d'autres aspects de ce type

constituent également des freins à une simplification des procédures fiscales.

***On parle également beaucoup d'accords préalables (ruling) avec le fisc. Sera-ce généralisable, dans la pratique, aux particuliers, contrairement à ce qui prévaut aujourd'hui ?***

Oui, pour tout contribuable et sur toutes questions fiscales, quelle que soit la nature de l'impôt visé. Cette disposition figure du reste dans le projet de loi de réforme de l'impôt des sociétés qui doit être voté en octobre ou novembre. Des techniques de sécurisation juridique sont donc développées, mais elles génèrent davantage de complexités, précisément parce tout devient de plus en plus incertain.

***A cet égard, est-ce que les Régions ne poussent pas le bouchon de la concurrence fiscale trop loin, notamment en matière de droits de succession et de droits d'enregistrement ?***

A partir du moment où on établit des frontières en Belgique, on est confronté à une difficulté énorme, qui est la crainte que tout le monde se délocalise. C'est ainsi tellement facile d'habiter au Zoute : il n'y pas d'additionnels communaux, on est considéré comme résident flamand, de sorte que les droits d'enregistrement sont prélevés au taux de 10 %, et on bénéficie de droits de succession abaissés. Parfois, d'une Région à l'autre, à situation familiale identique, les droits de succession peuvent être très différents. On peut par exemple citer la Drève pittoresque (ndlr : au Nord, Uccle, sous pavillon « Région Bruxelloise » ; au Sud, Rhode-St-Genese, sous pavillon « Région flamande »), où, suivant que l'on habite à gauche ou à droite de cette rue, on est taxé 10 fois plus. Pour éviter une concurrence fiscale débridée entre Régions, on a certes essayé d'imposer des délais minima de résidence dans une Région mais, évidemment, cela a compliqué les choses. Il faut cependant savoir ce qu'on veut. Il s'agit là, de nouveau, d'un arbitrage de priorités.

Cela dit, la Flandre a récemment annoncé que les produits des droits d'enregistrement et des droits de succession avaient augmenté depuis la baisse des taux. Je suis convaincu du bien-fondé d'une telle politique. En Wallonie, on n'ose pas... ou on n'a peut-être pas les moyens. Ma vision générale est que « trop d'impôt tue l'impôt ». Or, il y a trop d'impôt en Belgique. Nous massacrons nous-mêmes notre assiette fiscale : cela a été illustré par Arthur Laffer, un économiste américain, qui a montré qu'à partir d'un certain niveau d'imposition, la perception de l'impôt déclinait. La Région flamande vient, a contrario, de prouver que c'est exact.

***Est-ce qu'une concurrence fiscale entre Etats membres de l'Union européenne n'est pas également en train de se dessiner ?***

Si. Nous avons un arriéré fiscal vis-à-vis des pays voisins en matière d'impôts directs de 4,5 % du PIB en 1999, soit 11 milliards EUR. Les mesures qui ont été prises ont permis de diminuer un peu de taux, mais il faut continuer. Ce n'est pas parce que le gouvernement a voté une réforme fiscale que c'est fini. Notre volonté est de continuer à réduire l'impôt pour le ramener à la moyenne européenne. C'est une question de survie de nos entreprises et, partant, d'emplois. Les gens ne mesurent pas assez l'ampleur que va prendre dans les années à venir la concurrence fiscale entre Etats membres de l'UE, sans parler de celle entre régions, qui existe déjà en Belgique. Il faut donc agir, notamment via une réduction des charges fiscales et parafiscales, surtout celles qui pèsent sur le travail. Ce n'est pas spécialement la simplification des formalités et des lois qui doit être réalisée, mais bien un changement de mentalités et une révision de la manière dont sont effectués les contrôles fiscaux. Je pense aussi, pour en revenir à la concurrence fiscale entre Etats membres, que les sociétés vont un jour choisir l'endroit où elles seront taxées. La Cour de justice des Communautés européennes a déjà rendu l'arrêt *Centros* en 1999, qui permet à chacun de constituer en Europe sa société où il le veut, selon les règles applicables dans le pays de son choix. La prochaine étape sera, j'en suis persuadé, que seul l'Etat où une structure aura été créée sera habilité à en taxer les bénéficiaires.

**François Mathieu**