

# « Ma mission ? Me rendre inutile dès juin prochain ! »

**Alain Zenner : plus que 7 mois de travaux et d'efforts**

**soutenus pour rendre sa fonction complètement 'biodégradable'**

*Le moment choisi par Alain Zenner, commissaire du gouvernement chargé de la simplification fiscale et de la lutte contre la grande fraude, pour organiser – en collaboration avec la FEB et l'Institut d'études sur la Justice – un colloque intitulé 'Sécurité juridique et fiscalité' n'est pas dû au hasard. L'initiative s'inscrit dans le courant d'une vaste réforme visant à réconcilier sécurité juridique et fiscalité et à restaurer, dans notre pays, un climat favorable à l'esprit d'entreprise.*

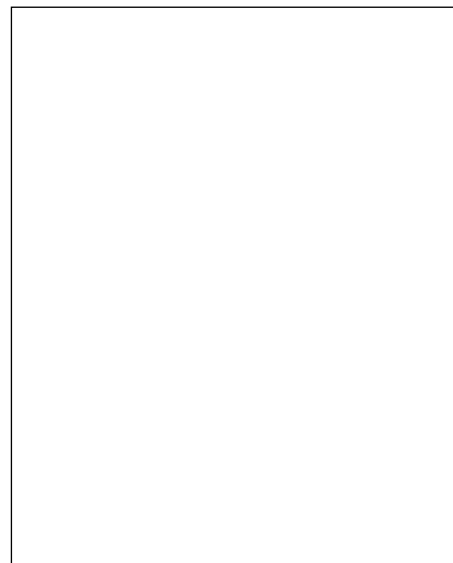
*Il y a deux ans, presque jour pour jour, vous étiez nommé au gouvernement et chargé de la simplification fiscale. Jusqu'ici, on avait surtout remarqué vos avancées en matière de formalisme administratif, avec notamment le formulaire simplifié de déclaration-papier à la TVA et diverses innovations dans le domaine de l'e-government. Cette fois, c'est à la sécurité fiscale que vous vous intéressez. Pourquoi ?*

**Alain Zenner :** « Simplification et sécurité vont de pair. Quelles sont les causes de l'insécurité fiscale ? C'est, notamment, l'obscurité des textes, la rétroactivité, la multiplicité des lois sur les mêmes matières, l'absence de règles prévisibles. La simplification fiscale vise non seulement les règles, mais aussi les méthodes et processus afférents à l'établissement et à la perception de l'impôt. Que veulent les concitoyens et les entreprises ? Des règles claires, prévisibles et équitables, appliquées de manière juste, simple et transparente. Ce dernier aspect renvoie au problème de l'accès aux dossiers, de la publicité des décisions administratives. L'objectif de mon plan d'action a donc été triple : renforcer la sécurité juridique des contribuables (c'est-à-dire la clarté et la cohérence des réglementations fiscales), alléger la paperasserie (améliorer, notamment, la lisibilité des formulaires) et améliorer le fonctionnement des services fiscaux (en réorientant la mentalité de nos fonctionnaires). Ces derniers doivent appliquer la loi dans son esprit, de manière uniforme tant au nord du pays qu'au

sud. Il s'agit aujourd'hui de passer d'un service public à un 'service au public'. Coperfin – la réforme Copernic appliquée aux Finances –, c'est cela ».

## 'Tax shopping'

*La sécurité juridique est donc un important enjeu économique ? Au cours de votre exposé, vous avez été jusqu'à utiliser l'expression de 'tax shopping'... Vous êtes pourtant pour une saine concurrence entre Etats membres.*



*Alain Zenner, commissaire du gouvernement chargé de la simplification fiscale et de la lutte contre la grande fraude : « Faute de transparence sur le sort fiscal qui leur est réservé, d'importantes opérations économiques ou financières ne se font pas. Ce qui est très dommageable pour notre économie ». © Toni Meert*

« Bien sûr ! Mais la politique fiscale est un instrument fondamental de la politique économique. Elle doit être conçue pour assurer, dans la solidarité, le fonctionnement de l'Etat, mais aussi pour préserver un socle de croissance durable. Le climat fiscal doit être propice à l'investissement et à la consommation. Je pense qu'avec l'introduction de l'euro et la création de la société européenne, la concurrence fiscale entre les Etats membres s'accroîtra dans des proportions encore insoupçonnées aujourd'hui. Depuis un arrêt de 1999 de la Cour de Justice de Luxembourg, les ressortissants de l'UE peuvent déjà choisir librement le pays où ils établissent leur société : la voie est donc ouverte au 'company shopping'. Un jour, j'en suis convaincu, ils pourront aussi choisir le pays où leurs bénéfices seront taxés, ce qui ouvrira toute grande la porte du 'tax shopping'. Qui existe déjà partiellement : un groupe multinational qui choisit de s'implanter à un endroit X ne fait rien d'autre que prendre en compte un ensemble d'aspects, au nombre desquels figure en bonne place le caractère avantageux du régime fiscal. D'où la nécessité absolue d'une convergence vers la moyenne européenne. La Belgique ne peut se permettre d'être la dernière de classe : ce serait encourager nos entreprises à filer vers des pays fiscalement plus attrayants et créer un enfer pour nos propres recettes fiscales. Depuis 1999, nous avons réduit de moitié notre retard pour ce qui est des charges fiscales pour les personnes physiques, mais il reste du chemin à faire ! Nous devons aussi veiller à la manière dont la taxation est pratiquée. »

**La réforme du ruling, actuellement en discussion au Parlement, est-elle une réponse à cette insécurité fiscale ?**

« Il va de soi que le ruling – soit l'accord préalable, de gré à gré avec l'administration, sur le traitement fiscal d'une opération envisagée – génère la sécurité et participe à l'instauration d'un climat favorable

à l'esprit d'entreprise. Faute de transparence sur le sort fiscal qui leur est réservé, d'importantes opérations économiques ou financières ne se font pas. Ce qui est très dommageable pour notre économie. Lors du débat qui a eu lieu à la FEB, Michel Allo, responsable du Service fiscal du groupe Umicore, a évoqué l'exemple de son groupe. Celui-ci a dû renoncer à un très important investissement de développement en France – qui aurait pu être très bénéfique – parce que ni l'administration ni ses propres conseillers fiscaux ne parvenaient à connaître précisément toutes les conséquences financières de l'opération envisagée. Le sort fiscal était à ce point incertain que l'opération a été annulée.

***Vous le savez, il subsiste une grande inquiétude face à ce projet de réforme. Les entreprises craignent que, dans la pratique, le nouveau système de ruling ne rende à nouveau les administrations souveraines.***

« Je préfère laisser le soin à Carlos Six, directeur général adjoint de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, l'AFER, de vous donner des apaisements là-dessus. »

## Trop de sécurité nuit à la sécurité

***Lors de la séance d'information, vous avez relevé un paradoxe : nous, contribuables, voulons toujours plus de sécurité juridique mais, en même temps, nous attendons du législateur qu'il aille le plus loin possible dans le détail des règles et principes, ce qui est souvent antinomique...***

« A force de poursuivre la sécurité à tout prix, ne la met-on pas en péril ? Il est normal que le fisc s'efforce de 'bétonner' autant que possible ses textes légaux et réglementaires. Mais, ce faisant, il tend à resserrer au maximum la vis, tant dans l'écriture de la loi que dans sa pratique, sans grand égard pour les contribuables et pour les conséquences de son attitude sur la vie économique. En outre, la crainte de voir ses prescriptions contournées pousse souvent l'administration fiscale à multiplier les contre-mesures, à additionner les dispositions particulières ou les exceptions au droit commun, pour lesquelles elle recourt à des notions aussi peu précises qu'enveloppantes, toujours plus vagues. D'où, très souvent aussi, des contreactions et de nouvelles formes d'ingénierie fiscale. Il en va un peu comme des virus informatiques, on en arrive à une course sans fin, épuisante. La loi en devient excessive,

impraticable ou, à tout le moins, quasi illisible. Qui sait avec certitude ce que veut dire l'article 344, § 1er, CIR : 'une opération n'est pas opposable au fisc, si ce n'est à la condition qu'elle corresponde à des besoins légitimes de nature économique et financière (comprenez : à la réalité économique)'. Cet article, j'en suis sûr, est interprétable de diverses façons ! »

***Vous voulez dire que le fisc lui-même ne sait plus très bien où finit l'ingénierie et où commence la fraude ?***

« L'expérience que j'ai vécue dans le cadre de l'analyse de l'ingénierie fiscale de certains pouvoirs publics – que la presse a mise en exergue l'année dernière – est à cet égard éloquente.

Pour être en mesure de récupérer la TVA sur des travaux importants d'infrastructure, certains ont eu recours à l'interposition d'une société assujettie. S'agissait-il de fraude, d'évasion ou d'optimisation fiscales ? Y avait-il simulation ? La qualification des opérations correspondait-elle à la réalité économique ? J'ai constaté avec étonnement que les avis des plus grands spécialistes de l'administration étaient partagés et qu'on ne pouvait me fournir des éléments d'appréciation très concrets. Selon moi, il est préférable que la législation soit large et ne ferme pas la route à toute possibilité d'évasion fiscale. Plutôt que d'être 'super bétonnée', mais à ce point complexe et tordue que son application – qui se doit d'être simple, juste et transparente – s'en trouve impraticable ! De même, pour le contrôle du respect de la législation, doit-on se réjouir de ce que l'ensemble des contrôles fiscaux a débouché sur des suppléments d'impôts de 80 milliards BEF ? Qu'est-ce que cela représente comme impôt à recouvrer par l'Etat ? Comptons une moyenne de 25 %, soit 20 milliards. Disons 18, si l'on tient compte des faillites, des décès, etc. Moins les 11,5 milliards de rémunérations des quelque 7.000 fonctionnaires employés à cette tâche. Reste 6,5 milliards. Pour cette somme-là, le fisc a enquiné tout le monde. La réforme fiscale, elle, coûte 135 milliards par an ! Je suis pour les contrôles, mais là aussi il faut avoir le sens des réalités et ne pas mener une croisade contre-productive. »

***Il n'y a pas que le contribuable et l'économie qui paient le prix de cette course : l'administration aussi...***

« Personne ne trouve son compte dans l'équivoque de la loi. L'incertitude qu'elle engendre est susceptible d'inhiber tant l'action du marché que celle du fisc. Comment voulez-vous que celui-ci 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, l'administration peut se retrouver paralysée dans son action contre certaines pratiques. »

***On a beaucoup parlé de la 'biodégradabilité' de votre fonction ces derniers jours ! Comment voyez-vous les 7 mois restants de votre mandat ?***

« Ma mission prendra fin après les élections de juin, comme pour les membres du gouvernement... Devra-t-elle être reconduite ? Je partage le sentiment de Didier Reynders : si cette démarche de simplification est intégrée par les différentes administrations, ma fonction ne devra plus être reconduite. Ainsi, en 2 années, je serai parvenu à me rendre inutile ! Il me reste donc 7 mois pour venir à bout de cette inutilité. Je m'y emploierai, en tâchant d'enranger un maximum de progrès dans le domaine de la facturation électronique, notamment. »

*Propos recueillis par Anne Michiels*

## Associer les secteurs public et privé

Y a-t-il une méthode Zenner ? Oui. « Pour des thèmes concrets, rien de tel que la concertation étroite entre l'administration et le monde des entreprises. C'est ainsi que nous avons procédé pour les déclarations électroniques à la TVA et pour la facturation électronique. L'administration estimait que les entreprises 'n'avaient qu'à s'adapter, les entreprises étaient d'avis que l'administration 'n'avait qu'à faire. Après avoir proposé aux parties de se mettre autour de la table, on est parvenu à faire prendre conscience à l'administration des besoins qu'ont les entreprises et à ces dernières, des contraintes que connaît l'administration. Un point reste à trancher, celui du degré de certification de la signature électronique. Là, les entreprises sont elles-mêmes divisées : certaines prônent la simplicité maximale, d'autres la sécurité maximale. Il s'agira donc, là aussi, de mettre les entreprises autour de la table. Au niveau européen, la méthode consensuelle de décision se pratique souvent. Nous devrions la pratiquer davantage chez nous », conclut Alain Zenner.