

Tous égaux devant l'impôt ?

Jean Faniel

Dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes française épingle la manière dont l'État a abandonné son projet d'écotaxe suite aux protestations orchestrées en 2013 par les « bonnets rouges ». Il y a un an, les routiers wallons se sont à leur tour opposés à la redevance kilométrique mise en place en Belgique. De leur côté, c'est l'introduction de la *black box* que les représentants du secteur horeca ont tenté d'éviter. Que montrent ces exemples du rapport à l'impôt et de la façon dont les pouvoirs publics tentent de le collecter ?

Au 17^e siècle, une hausse des taxes provoque des émeutes dans l'ouest de la France, en particulier en Bretagne, où des protestataires défilent coiffés de bonnets rouges. En 2013, s'opposant à la mise en place d'une écotaxe visant le transport par camion dans un contexte de tensions sur l'emploi, plusieurs milliers de personnes se mobilisent en Bretagne en reprenant la référence aux bonnets rouges. Des portiques de comptabilisation des véhicules sont pris pour cible. Rapidement, le gouvernement recule, puis cède : l'écotaxe sur les poids lourds n'entrera pas en vigueur. Trois ans plus tard, la Cour des comptes considère qu'il s'agit là d'un « gâchis patrimonial, social et industriel »¹. Le principe de l'écotaxe avait été largement approuvé dès le « Grenelle de l'environnement », en 2008. Elle devait notamment rééquilibrer la fiscalité en faisant davantage supporter par les transporteurs routiers, y compris étrangers, les coûts liés à l'utilisation du réseau par les poids lourds et, ce faisant, diminuer l'avantage dont bénéficie ce mode de transport de marchandises sur les autres.

L'abandon de cette écotaxe engendrant un sérieux manque à gagner, l'État français a relevé les accises sur le diesel : la facture des transporteurs routiers, surtout étrangers, est allégée, mais l'addition est reportée sur les autres usagers. La Cour souligne aussi que la manière dont le gouvernement a géré le dossier coûtera cher en investissements perdus et en indemnités de résiliation du partenariat public-privé qui devait collecter la taxe.

L'an dernier, les transporteurs routiers belges se sont mobilisés quant à eux contre la mise en œuvre d'une redevance kilométrique pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes. Il a fallu l'intervention de la police fédérale pour faire lever les barrages. Les transporteurs contestaient la redevance elle-même, mettant en avant qu'elle pèserait sur les coûts et, donc, la compétitivité de ces entreprises, qu'elle ne résoudrait pas les problèmes de mobilité et qu'elle serait injuste puisqu'elle ne s'appliquerait pas à tous les véhicules.

¹ Cour des comptes (française), « L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux », *Rapport public annuel 2017*, 2017, p. 200.

Utiliser les moyens à sa disposition

Leurs critiques se sont également concentrées sur les défauts techniques observés dans le fonctionnement des boîtiers embarqués dans les camions (répondant au doux nom d'OBU, pour *On Board Unit*). Et de fait, le ministre wallon en charge de la Fiscalité a dû reconnaître que l'entrée en vigueur du système avait été marquée par des couacs techniques préjudiciables à la Région et dont la société privée chargée de fabriquer les instruments aurait à rendre compte. La redevance est néanmoins entrée en application.

Le secteur de l'horeca belge a lui aussi vigoureusement dénoncé la mise en œuvre, depuis juillet 2016, de modes de contrôle le visant spécifiquement. Là, c'est la caisse enregistreuse qui est dans le collimateur, baptisée *black box* par ses détracteurs. Les arguments employés sont assez semblables : discrimination de la majorité des établissements en raison de l'exemption des plus petits, sentiment d'être particulièrement ciblé par les pouvoirs publics, annonce de probables faillites et de pertes d'emploi conséquentes, et protestation contre les défauts techniques du système de caisse.

Comme dans le cas des boîtiers OBU, le manque de fiabilité du système retenu par l'État a effectivement été démontré : pour l'horeca, c'est carrément la moitié des caisses vendues par un des opérateurs qui devra être remplacée². Par ailleurs, le premier de ces arguments a permis à une asbl défendant l'horeca de faire annuler un arrêté royal par le Conseil d'État³, ce qui a engendré un report de l'entrée en vigueur du système.

Dans un autre registre, le recours en justice est aussi la voie employée par les trois opérateurs de téléphonie mobile pour contester la taxation des antennes GSM par la Région wallonne. C'est même avec l'appui de l'Autorité fédérale qu'ils ont pu agir devant la Cour constitutionnelle⁴. Les communes souhaitant prélever un impôt sur ces antennes étaient confrontées aux contestations des opérateurs, contre lesquelles elles paraissaient souvent trop faibles et impuissantes. La Wallonie a dès lors voulu appliquer un impôt régional, dont le produit serait ensuite reversé aux communes. Ce faisant, elle limitait la capacité fiscale des communes, compétence qui revient à l'Autorité fédérale.

Une capacité variable de peser sur la décision

Au final, les opérateurs ont pu tirer parti de cet argument pour obtenir gain de cause. Peu avant ce verdict, les trois opérateurs avaient mis en garde le gouvernement bruxellois : s'il imitait son homologue wallon, ils intenteraient un même recours. Surtout, ces sociétés limiteraient leurs investissements dans la capitale afin de réduire le coût fiscal, menaçant de la sorte l'objectif bruxellois d'être à la pointe de la technologie⁵.

D'autres exemples révèlent les capacités de certains acteurs d'obtenir des régimes de taxation spécifiques pour réduire leurs contributions fiscales ou s'en dispenser. Que l'on songe à la « taxe carat » visant le secteur des diamantaires anversois, qui compte des relais politiques influents parmi plusieurs partis flamands. Ou à l'impôt particulièrement réduit qu'Apple a versé à l'Irlande : la multinationale a été condamnée par la Commission européenne à rembourser 13 milliards d'euros à ce pays au motif qu'il s'agirait d'une aide

² Belga, 1^{er} février 2017.

³ Conseil d'État, arrêt n° 232.545 rendu le 14 octobre 2015 par la XIV^e chambre, XIV-36.535.

⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 105/2015 du 16 juillet 2015.

⁵ *La Libre Belgique*, 13 juin 2015.

d'État illégale. Très inquiet à l'idée que la firme délocalise ses activités, le gouvernement irlandais a accompagné celle-ci dans sa procédure d'appel devant la justice européenne.

Empêcher les pouvoirs publics de prélever un impôt ou peser sur la forme et la hauteur de celui-ci n'est pas donné à tout le monde. Saisir les tribunaux, mener des actions collectives de protestation, procéder à du lobbying auprès des élus ou menacer de désinvestir d'une région ou d'un pays nécessite une position économique ou un poids politique certain. Les particuliers, eux, n'ont guère eu que leurs yeux pour pleurer lorsque le gouvernement fédéral a relevé de 6 à 21 % la TVA sur l'électricité en juillet 2015.

On peut voir différentes raisons à cette asymétrie. *Primo*, les citoyens ne sont pas par nature plus vertueux envers le fisc que les entreprises des secteurs évoqués ci-dessus. Mais il est plus aisé de les contrôler : la feuille d'impôt des salariés est largement préremplie par l'administration, qui connaît leurs principaux revenus. C'est aussi ce qui gêne les transporteurs, les opérateurs GSM ou les exploitants de l'horeca : quand l'État le décide, il peut mettre en place des systèmes pour les taxer et les contrôler, là où d'autres secteurs ou sociétés sont à même d'échapper bien davantage à l'impôt, en recourant à des montages plus ou moins complexes (et éventuellement à des paradis fiscaux) ou parce que leur activité est moins facile à tracer.

Secundo, les ressources des contribuables sont également différentes. Les citoyens ordinaires, le secteur horeca ou les opérateurs ne peuvent guère délocaliser leur domicile, leurs activités ou leurs pylônes, et les transporteurs belges peuvent difficilement éviter les routes de leur pays. Certains peuvent toutefois se coaliser, par-delà la concurrence qu'ils se livrent, pour agir en justice ensemble ou pour mener un lobbying commun. Parmi les particuliers aussi, certains sont plus à même que d'autres de se faire conseiller et d'opter, légalement, pour « la voie la moins imposée ».

Tertio, certains contribuables peuvent imposer leurs vues à l'État pour réduire ou éviter leur imposition sans devoir se mobiliser de manière visible. Soit parce que leur capacité d'influence s'exerce plus discrètement, soit même parce que leur pouvoir est tel que les autorités leur proposent d'elles-mêmes des régimes (très) préférentiels.

Le rôle des pouvoirs publics eux-mêmes dans la contestation de l'impôt et dans les répercussions qui s'ensuivent est à cet égard frappant. L'abandon de l'écotaxe coûtera cher à l'État français. L'Autorité fédérale a soutenu les opérateurs de GSM contre une Région et, pour des raisons différentes, l'État irlandais appuie la contestation d'Apple contre la décision européenne. Le système OBU et certains modèles de caisses enregistreuses, pourtant retenus par les pouvoirs publics, ont montré des défaillances techniques qui ont favorisé la contestation par les secteurs concernés. Mélange de maladresse, de faiblesses de l'État, de recours mal encadré au privé ou de concurrence entre entités publiques, les raisons de ces constats sont multiples.

Tous les contribuables ne sont pas égaux et ceux qui s'acquittent effectivement de l'impôt paient pour les autres. Or l'impôt est une base majeure de l'action des pouvoirs publics. Encore faut-il qu'il soit collecté de manière efficace par les autorités pour que celles-ci aient les moyens de leur action. La réduction du sentiment d'injustice passe aussi par là.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 121, mai-juin 2017, pages 30-31.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « Tous égaux devant l'impôt ? », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} mai 2017, www.crisp.be.