

# LA COMPLEXITÉ FISCALE, UN MAL NÉCESSAIRE ?

PAR DANIEL GOUADAIN

Institut d'Administration des Entreprises - Université de Poitiers

*Partout, toujours et pour chacun, la complexité, via des réglementations foisonnantes, envahit notre vie. Si parfois l'on s'y résigne, il est cependant un domaine où cette complexité est plus douloureusement ressentie : celui des prélèvements obligatoires. En effet, au désagrément d'avoir à consentir à une ponction sur leurs ressources, s'ajoute, pour les contribuables, la crainte de ne pas réussir à s'acquitter correctement des obligations mises à leur charge... D'où les intentions proclamées de la combattre et les rares tentatives en ce sens, sans grand dommage pour elle jusqu'à présent, car c'est à ses effets que l'on s'en est pris, plus qu'à ses causes profondes. Mais si elle se maintient – voire se renforce – n'est-ce pas parce que, d'une certaine façon, elle répond à une « demande sociale », que sont réunies les conditions qui la rendent « gérable » et, qu'en fin de compte, elle ne présente peut-être pas que des désavantages ?*



Explorer/L. Bertrand

L'unanimité en matière fiscale est trop rare pour ne pas être salué : l'opinion commune, si prompt à se diviser quand sont en cause le poids ou la structure de l'impôt, semble ne plus s'exprimer que d'une seule voix lorsqu'il s'agit d'en dénoncer l'« inutile complexité ».

Consensus vraisemblablement nourri d'ambiguïtés et dont, pour apprécier la portée, il conviendrait de définir l'objet. Qu'est-ce que la complexité ? De façon générale et « à première vue, c'est un phénomène quantitatif, lié à l'extrême variété des éléments et des interactions entre ces derniers (1) » ; en matière fiscale, sans doute peut-on considérer que la notion renvoie aux caractéristiques d'une législation dont vont croissant le nombre des dispositions aussi bien que celui des relations qu'elles entretiennent entre elles. En toute rigueur, et pour ne pas s'en tenir à des « impressions », il faudrait être capable de proposer une définition opératoire, autorisant des mesures – et donc des comparaisons – dans l'espace et dans le temps : ainsi serait-il possible d'apprécier si la « complexité fiscale » est plus marquée en France que dans les pays de niveau de développement économique comparable, si elle est aujourd'hui plus grande qu'à tel ou tel moment du passé. Devant la difficulté de l'entreprise, la tentation est grande de se satisfaire d'indices, tant il est vrai qu'ils ne laissent guère de doute, au moins quant au sens de l'évolution : inflation législative et réglementaire, dont témoigne, au fil des éditions successives, l'augmentation du volume des principaux ouvrages de référence, élévation du nombre – en même temps que du niveau – des « professionnels de la fiscalité » (agents des administrations fiscales, conseils, salariés d'entreprises)...

Le mouvement est, dans tous les cas, tenu pour « vérité établie » par l'« opinion dominante » : à preuve, l'objectif de simplification des dispositifs légaux et réglementaires qu'affichent, depuis une cinquantaine d'années, la plupart des projets de réforme fiscale, et dont il serait étonnant qu'il ne figure pas en bonne place parmi les justifications des projets à venir... Une constance révélatrice des attentes des contribuables, mais aussi de la difficulté à les satisfaire : car, en dépit des intentions proclamées, la complexité « *a la vie dure* », ce qui invite, bien sûr, à en explorer les ressorts et les implications. Si elle se maintient – voire se renforce – n'est-ce pas parce que, d'une certaine façon, elle répond à une « demande sociale », que sont réunies les conditions qui la rendent « gérable », et qu'en fin de compte elle ne présente peut-être pas que des désavantages ?

## UNE COMPLEXITÉ INSCRITE DANS LES FONCTIONS CONTEMPORAINES DE L'IMPÔT

Fondamentalement, si les sociétés développées tournent le dos à une fiscalité simple, c'est parce qu'elles investissent l'impôt d'un rôle sans commune mesure avec celui qui était le sien dans le passé : à une fonction financière renouvelée, il associe désormais une mission socio-économique inédite, de sorte qu'il constitue, plus que jamais, un enjeu politique essentiel.

### Une fonction financière renouvelée

Si la fonction première de l'impôt demeure la couverture des charges publiques, le niveau atteint par celles-ci en change radicalement les conditions d'exercice. Par suite des choix de société faits, principalement, depuis 1945 et, en particulier, de l'abondance des services mis gracieusement à la disposition des citoyens, des prélèvements obligatoires permettant de drainer des pourcentages considérables du revenu national (pas moins de 30 % du PIB, même dans les pays les plus libéraux ; en France, 45 % en incluant les cotisations sociales (2), de l'ordre de 25 % sans elles) ont succédé à une « fiscalité modeste » (au XIX<sup>e</sup> siècle, de l'ordre de 10 %, quoiqu'évidemment de variations sensibles aient été observées tout au long de celui-ci).

Pour faire face à une mutation d'une telle ampleur, les systèmes contributifs ont dû être profondément remaniés : leur assiette a été élargie de façon à atteindre l'ensemble des formes de richesses, les plus nouvelles y compris ; des prélèvements « synthétiques », portant sur la totalité des consommations, sur l'ensemble du revenu ou du patrimoine d'un contribuable, ont pris le relais des « impôts analytiques », assis sur tel ou tel élément de ceux-ci. En France, ces changements ont été tardifs et donc relativement brutaux, puisque ce n'est qu'à partir de 1914 que les instruments appelés à fournir le gros des ressources publiques actuelles se sont progressivement mis en place : impôt sur le revenu des ménages (3) et des socié-

*On comprend la place qu'occupent les prélèvements obligatoires dans le débat public des sociétés démocratiques, qui ont inscrit le principe du consentement à l'impôt au fronton de leurs institutions, et les controverses que suscitent leur importance et leurs modalités.*

(1) Laure LANGRAND-ESCURÉ, Raymond-Alain THIÉTARD, « Complexité : du vivant au management », in Yves SIMON, Patrick JOFFRE (direction), *Encyclopédie de gestion*, Paris, Editions Economica, 2<sup>e</sup> édition, 1997, pp. 352-371.  
(2) 45,7 % du PIB en 1999. *La Tribune*, n° 24 465 - 1859, 6 mars 2000, p. 2.

(3) On considère qu'en Grande Bretagne, l'impôt sur le revenu (income tax), un moment introduit à la fin du XVIII<sup>e</sup> s. pour financer les guerres contre la France, a été définitivement institué en 1842 ; en France, il n'a vu le jour qu'à la suite de la réforme de 1914-1917. Voir, par exemple, à ce sujet : Jean BOUVIER, Jacques WOLFF (direction), *Deux siècles de fiscalité française, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> s.* Histoire, économie, politique, Paris/La Haye, Mouton, 1973.

tés, taxe sur le chiffre d'affaires (TVA), cotisations sociales... ; le temps d'adaptation étant compté, la « *montée en complexité* », au demeurant indéniable, y a peut-être été ressentie plus durement qu'ailleurs.

Elle a été d'autant plus sensible que l'évolution, loin d'être linéaire, ne s'est pas faite sans rencontrer de résistance, sans susciter des allers-retours, sans entraîner un enchaînement d'actions et de réactions, : les contribuables (ou certaines catégories d'entre eux) s'efforçant d'obtenir de la représentation nationale – particulièrement à l'occasion de changements de majorités politiques – des amendements favorables à leurs intérêts, tout en explorant les possibilités de se dérober à l'extension ou à l'alourdissement du prélèvement.

Le législateur a été conduit, d'une part, à aménager continuellement l'existant, d'autre part, à multiplier ses prévisions pour ne pas laisser subsister des zones d'ombre propices aux échappatoires.

D'où la multiplication des dispositions concernant les principaux impôts en même temps que l'apparition et le développement, jusque dans les dernières décennies, de branches entières de la fiscalité : fiscalité des plus-values mobilières et immobilières des particuliers, contribution sociale généralisée (CSG), impôt de solidarité sur la fortune (ISF), fiscalité des groupes de sociétés (intégration fiscale des groupes)...

## Une fonction socio-économique inédite

Deux missions socio-économiques confiées à la fiscalité, au XX<sup>e</sup> siècle (surtout après 1945), retentissent fortement sur sa structure. La première concerne son rôle en tant qu'outil d'égalisation des conditions, c'est-à-dire de redistribution des revenus (impôts sur le revenu, y compris impôt de solidarité sur la fortune, ISF) et, accessoirement, des patrimoines (impôt sur les successions). Elle a impliqué la mise en place d'impôts à la fois synthétiques et progressifs, dont l'assiette et la liquidation nécessitent des opérations de collecte

et de traitement d'information autrement plus « *Jourdes* » que celles préalables au recouvrement d'impôts analytiques et proportionnels (4).

D'autant que cette fonction redistributrice doit être assurée en recherchant de délicats points d'équilibre.

Véhicule privilégié de l'interventionnisme, la fiscalité est, en effet, mise simultanément au service d'une multitude d'objectifs économiques et sociaux. Son action peut être structurelle, et il s'agit alors de favoriser des comportements ou activités jugés utiles : aider les familles, encourager telle catégorie d'épargne, inciter à tel type d'investissement...

Elle peut être aussi conjoncturelle et viser à augmenter – ou diminuer – la demande (en allégeant, par exemple, ou en alourdissant l'imposition des revenus) aussi bien que l'offre (en jouant, par exemple, sur les charges et les possibilités de déduction des entreprises).

La conséquence du grand nombre de situations envisageables est, évidemment, l'inflation des dispositions législatives et réglementaires.

Celle-ci est d'autant plus marquée que les objectifs économiques et sociaux doivent être compatibles avec les préoccupations tenant au rendement (et à la redistribution).

Dans leurs tentatives d'arbitrage entre des buts, largement antinomiques, d'« *efficacité économique et financière* » d'un côté, de « *justice sociale* » de l'autre, les pouvoirs publics n'ont « *techniquement* » pas d'autre issue que celle d'affiner leurs analyses, de multiplier les cas de figure, de prévoir limites, butoirs, exceptions, dérogations, dispositions ou régimes de faveur...

À s'en tenir à l'exemple (il est vrai, caricatural...) de l'impôt sur le revenu, le nombre de « *dépenses fiscales* (5) » serait passé de 50 en 1975 à 320 en 1992 (6) !

Le système du « *quotient familial* » offre une illustration des ressorts de cette véritable « *fuite en avant* » : initialement, chaque enfant à charge était compté pour une demi-part ; puis, pour aider les familles les plus nombreuses, à partir du troisième ENFANT, une part entière a été attribuée ; enfin, pour limiter l'avantage offert aux contribuables les plus aisés tout en allégeant le coût budgétaire du système, un « *plafonnement* » des effets du quotient familial a été institué...

(4) Ainsi, pour emprunter un exemple à l'imposition des revenus des particuliers, la « *contribution mobilière* » et celle sur « *les portes et fenêtres* » étaient assises l'une sur les valeurs locatives des habitations, l'autre sur le nombre de leurs ouvertures, considérés comme signes extérieurs permettant de taxer le revenu, en fonction de principe selon lequel « *chacun est logé suivant ses facultés* » (a) ; elles ont été remplacées, en tant que prélèvement principal sur le revenu des ménages, par l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire par un impôt personnalisé ( tout particulièrement en fonction des charges de famille) et progressif, visant à atteindre

globalement les revenus déclarés, dont chaque catégorie (revenus fonciers et immobiliers, traitements et salaires...) obéit à des règles propres...

(a) Rapport de LA ROCHEFOUCAULD, *Sur le système général d'imposition*, 18 août 1790 ; cité par Gabriel ARDANT, *Histoire de l'impôt, Livre II : Du XVIII<sup>e</sup> siècle au XXI<sup>e</sup> s.*, Paris, Fayard, 1972, p. 169.

(5) C'est-à-dire d'exceptions à la structure de l'impôt entraînant des pertes de recettes.

(6) Maurice LAURÉ, *Science fiscale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 199.

## Une fonction politique omniprésente

Sous leur apparence parfois technique, les décisions relatives à l'impôt s'avèrent, bien sûr, fondamentalement politiques : du poids de celui-ci dépend le partage entre économie publique et économie privée ; de sa structure et de ses caractéristiques dépend la répartition de la charge entre les différentes catégories de la population. Des dépenses globalement modérées, un recours préférentiel à la fiscalité indirecte, des prélèvements directs faiblement personnalisés, proportionnels ou modérément progressifs, assis sur des « signes extérieurs » plutôt qu'à partir de « déclarations contrôlées », sont considérés comme les signes d'un système faisant la part belle aux couches favorisées. Le XIX<sup>e</sup> siècle finissant, avec ses impôts « analytiques », ses « droits indirects » et ses contributions directes « indicielles » en fournissait l'archétype (7) ; il y a là de quoi mesurer, par contraste, le chemin parcouru...

On comprend la place qu'occupent les prélèvements obligatoires dans le débat public des sociétés démocratiques, qui ont inscrit le principe du consentement à l'impôt au fronton de leurs institutions, et les controverses que suscitent leur importance et leurs modalités. Tout programme partisan inclut un volet les concernant, toute majorité se soucie de les faire évoluer pour ménager les intérêts de ses mandants (et notamment leurs revenus disponibles...) mais, aussi, pour manifester symboliquement le changement dont elle entend se faire le héraut. L'alternance politique aide, chaque loi de finances apporte son lot de mesures nouvelles, au détriment de la simplicité du système et parfois même de sa cohérence d'ensemble, et le contribuable n'échappe pas toujours à une désagréable impression d'instabilité fiscale...

Les trois fonctions de l'impôt se combinent ainsi et se renforcent mutuellement pour accroître une complexité qui finit par s'alimenter elle-même : de nouvelles dispositions doivent être introduites pour combattre les effets pervers, au regard de tel ou tel objectif du prélèvement, de mesures prises dans un tout autre but... Et cette complexité se déploie d'autant plus facilement qu'elle ne rencontre sur sa route aucun obstacle insurmontable et, pis, qu'elle s'avère « gérable » dans des conditions finalement tolérables.

(7) Daniel GOUADAIN, « D'hier à demain, quels devoirs fiscaux ? Matériaux pour une mise en perspective », in Gilles FERREOL (direction), *La personne citoyenne*, Poitiers, Centre Régional de Documentation Pédagogique (CRDP) Poitou-Charentes/Institut des Hautes Études de la Défense Nationale/IPRESCO, 1998, pp. 32-55.

## UNE COMPLEXITÉ RENDUE « GÉRABLE » PAR LES CONDITIONS DE L'IMPOSITION

Chacun le sait : il ne suffit pas d'énoncer des règles pour qu'elles soient appliquées. Ce qui étonne, dans le cas de la complexité fiscale et connaissant nos traditions de « *juridisme* », ce n'est pas qu'il se trouve au « centre », dans l'Administration, au Gouvernement ou au Parlement, quelques dizaines de personnes pour la concevoir, mais c'est bien qu'il s'en rencontre, à la « périphérie », des millions pour s'efforcer de la prendre en charge de leur mieux... S'il en est ainsi, c'est bien sûr parce qu'un certain nombre de conditions humaines, techniques, financières sont réunies, celles-là même qui font le plus souvent défaut lorsque, par exemple, des institutions nées sous une latitude sont « *transposées* », avec les meilleures intentions du monde, sous d'autres (notamment dans les pays du Sud), où elles demeurent lettre morte (8).

## Les acteurs de la complexité

L'impôt ne peut évidemment être « efficace » (c'est-à-dire assurer les rentrées prévues) que si ses caractéristiques sont en harmonie avec celles du corps social : à fiscalité « *savante* », niveau d'éducation élevé, et, de ce point de vue, la démocratisation et la diffusion des enseignements secondaire et supérieur depuis un demi-siècle, et singulièrement à partir des années 1960, ont permis un accroissement sensible des compétences, non seulement dans l'Administration mais aussi chez les contribuables et leurs conseils. La première a ainsi pu attirer dans ses services extérieurs des agents dont le cursus n'a que peu à voir avec celui de leurs prédécesseurs d'il y a seulement une génération : désormais, en ce qui concerne les cadres (catégorie A), le recrutement externe s'effectue généralement parmi les titulaires d'une maîtrise, au moyen d'un concours devenu, au fil du temps, sélectif et dont les lauréats reçoivent une formation professionnelle complémentaire à l'École nationale des impôts, à Clermont-Ferrand ou à Paris, avant d'entrer en fonctions. Ce qui, jusqu'en 1945 (et au-delà...), était l'exception en terme de niveau d'études est

(8) Daniel GOUADAIN, « La réforme fiscale introuvable. A propos de l'introduction de la T.V.A. au Niger », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2306, 19 janvier 1990, pp. 163-167.

devenu la norme (9)... S'agissant des contribuables, il faut d'abord se tourner vers les entreprises, puisque ce sont elles qui acquittent l'essentiel des prélèvements, à la seule exception – notable – de l'impôt sur le revenu (ce qui ne veut pas dire qu'elles en supportent la charge en dernier ressort...). Des causes comparables ont produit des effets voisins : le succès des enseignements de gestion, la professionnalisation des études universitaires dans les domaines de la comptabilité et de la fiscalité (10), le prestige du cursus de l'expertise comptable et la multiplication du nombre des candidats en préparant les différentes étapes (11) ont permis la constitution d'un vivier de compétences, dans lequel les entreprises n'ont qu'à puiser pour alimenter leurs services comptables, financiers et fiscaux en personnel de valeur.

Si leurs ressources fiscales internes s'avèrent insuffisantes, en qualité et/ou en quantité, il leur est loisible, en tout état de cause, de s'adresser à des conseils : conseils juridiques, experts comptables..., qui ont su, eux aussi, réunir des équipes averties. La croissance de leurs activités a été forte, particulièrement au cours des dernières décennies, et si celle-ci n'est pas bien sûr uniquement imputable au domaine fiscal, elle ne lui est pas non plus étrangère. Et il n'est que de considérer l'évolution de la profession comptable : inexistante au début du siècle, encore balbutiante en son milieu, elle a connu en quelques dizaines d'années un développement qui en fait un interlocuteur privilégié des entreprises, particulièrement des petites et moyennes (12). Enfin, parmi les acteurs, il ne faudrait pas passer sous silence les particuliers, même si leur intervention se limite souvent à l'accomplissement de leurs obligations déclaratives en

matière d'impôt sur le revenu. Pour la majorité d'entre eux (13), particulièrement pour ceux qui ne bénéficient que de revenus salariaux (ou de remplacement), elles sont faciles à satisfaire. En revanche, il n'en va pas nécessairement de même dans l'hypothèse d'une pluralité de sources de revenus (revenus fonciers, mobiliers, salariaux). Mais les contribuables qui estimeraient leurs connaissances insuffisantes pour affronter l'exercice ont toujours la possibilité de recourir à un conseil... Il resterait à s'interroger sur la nature des compétences dont l'élévation rend la complexité tolérable : si elles sont évidemment comptables, fiscales, juridiques, elles portent également, et de plus en plus, sur le domaine de l'informatique. Car comment réussirait-on à s'en accommoder, dans des délais et pour un coût raisonnables, sans les facilités qu'apporte la maîtrise de cet instrument incomparable ?

### Les moyens techniques de la complexité

Pour le fiscaliste, l'intérêt de l'informatique est double. En matière documentaire, elle permet de stocker l'information et d'y accéder rapidement, avec un faible risque d'erreur : il devient possible de suivre l'évolution de la réglementation et de la jurisprudence, sans avoir à se livrer à des recherches fastidieuses. Surtout, l'emploi de logiciels adaptés à chaque catégorie d'impôt permet de saisir et de traiter des données chiffrées, et de déterminer, en bénéficiant de l'aide du calcul automatisé, le montant des sommes à acquitter. Dans la majorité des cas, c'est-à-dire lorsqu'il incombe aux entreprises d'établir et de verser spontanément l'impôt (impôt sur les bénéfices, par exemple), c'est à elles qu'il appartient de mettre en oeuvre ces logiciels ; plus rarement, cette tâche revient à l'Administration (impôt sur le revenu). Et il faudrait ajouter que, d'ici peu, la diffusion des techniques d'échange de données informatisées (EDI) ne devrait pas manquer de faciliter l'accomplissement des obligations déclaratives des premières auprès de la seconde. Mais plus qu'à rappeler les apports, au demeurant connus, de l'informatique à la fiscalité, c'est à relever le caractère « dialectique » de leurs relations qu'il faut sans doute s'appliquer : l'informatique aide, à l'évidence, à gérer la complexité existante, et elle se révèle à cet égard un outil particulièrement précieux. Mais ce dont on a peut-être moins conscience, c'est

(9) S'il était traditionnellement fréquent de rencontrer des cadres de l'Enregistrement titulaires d'une licence voire d'un doctorat en droit, rares étaient en revanche ceux des Contributions directes ou des Contributions indirectes à pouvoir faire état du baccalauréat et a fortiori d'un diplôme d'enseignement supérieur. Des tâches nettement distinctes, ne requérant pas le même type de compétences (dans le cas de l'Enregistrement, compétences juridiques nécessaires à l'analyse des actes), étaient à l'origine d'un recrutement dans des couches sociales fortement différenciées.

(10) Avec des formations de deuxième cycle spécialisées (telles que la Maîtrise des Sciences et techniques comptables et financières, MSTCF) et un certain nombre de DESS.

(11) Diplôme préparatoire aux études comptables et financières (DPECF), Diplôme d'études comptables et financières (DECF), Diplôme d'études supérieures comptables et financières (DESCF), diplôme d'Expertise comptable.

(12) Quelques chiffres illustrent la forte croissance des cabinets comptables, entre 1970 et 2000. En 1970, il y avait 9 000 inscrits à l'Ordre des Experts comptables (et Comptables agréés), en 1999, 16 150. En 1980, le chiffre d'affaires des cabinets était de 12,6 MMF de 1980, soit 26,5 MMF de 1996 ; en 1996, il était de 51,2 MMF de 1996, soit un doublement en quinze ans. Entre 1980 et 1996, les effectifs ont augmenté de 34 %. Source : Jean-Claude SCHEID, « Professions comptables en France », in Bernard COLASSE (direction), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, Paris, Éditions Economica, 2000, p. 1005 et suivantes.

(13) Cette majorité inclut vraisemblablement une bonne part des ménages qui, dans le système français actuel, se trouvent dispensés de toute cotisation (au titre de l'impôt sur le revenu), en raison du niveau de leurs ressources : pas moins d'un contribuable sur deux !

*La disponibilité de l'outil informatique rend possible la « fuite en avant », et elle s'apparente à un véritable « pousse au crime » : c'est parce qu'ils intègrent par avance ses performances que les auteurs de la norme fiscale, plutôt que se résoudre à arbitrer entre des impératifs contradictoires, cherchent à les concilier, fût-ce au prix d'un surcroît de complexité.*

qu'en retour la disponibilité de cet outil rend possible la « *fuite en avant* », qu'elle s'apparente à un véritable « *pousse au crime* » : c'est parce qu'ils intègrent par avance ses performances, qu'ils savent pouvoir compter sur lui pour repousser les limites du « *tolérable* », que les auteurs de la norme fiscale hésitent à s'« *autocensurer* » lorsqu'il s'avère qu'un « *enrichissement* » du dispositif – qui sans lui aurait été concrètement impossible à traduire dans les faits ou n'aurait pu l'être qu'à un coût prohibitif – est de nature à éviter telle remise en cause ou tel choix douloureux... En d'autres termes, plutôt que se résoudre, dans tel ou tel cas, à arbitrer entre des impératifs contradictoires (rendement financier, justice sociale, efficacité économique...), ils cherchent à les concilier, fût-ce au prix d'un surcroît de complexité. Ainsi – et pour ne prendre qu'un exemple – comment ne pas se demander si la législation sur l'impôt sur le revenu serait devenu au fil du temps ce qu'elle est, si l'Administration, eu égard aux délais et aux moyens humains dont elle dispose, n'avait su pouvoir compter sur les commodités croissantes qu'autorise l'informatique. La complexité a ainsi rencontré son « *vecteur* » technique : servi par la compétence des acteurs, il lui a permis de poursuivre sa marche en avant, qui ne s'est heurtée à aucune barrière d'ordre financier.

## La prise en charge de la complexité

Si la complexité n'a pas buté sur l'obstacle de son coût – pourtant manifeste, on y reviendra –

et, donc, de sa prise en charge financière, c'est qu'elle a tiré profit d'une des principales caractéristiques des systèmes fiscaux contemporains : le partage des rôles entre les contribuables et l'Administration. Contrairement à une idée reçue, celle-ci a de moins en moins pour fonction d'assurer l'ensemble des opérations nécessaires au recouvrement de l'impôt, c'est-à-dire de l'asseoir, de le liquider, de l'encaisser. Pour les prélèvements obligatoires budgétairement les plus importants (TVA, CSG, impôt sur les sociétés, cotisations sociales...), ces tâches incombent aux entreprises (employeurs), qui doivent s'en acquitter spontanément, l'Administration se réservant une mission de contrôle. C'est donc sur les premières que retombe pour l'essentiel la complexité : à elles, avec l'aide de leurs conseils, de s'organiser et d'affecter les moyens nécessaires pour y faire face.

Situation qui fait évidemment son jeu, pour plusieurs raisons. Loin d'être cantonnés à une organisation aux frontières précisément délimitées, les coûts qu'elle engendre se trouvent répartis entre une multitude de contribuables (et, singulièrement, d'entreprises) : leur caractère diffus en rend, on le verra, la mesure (globale) malaisée, ce qui incite sinon à les négliger, du moins à ne pas leur accorder l'attention qu'ils méritent. Et la tentation est d'autant plus grande que, d'une part, les « *prescripteurs* » (Administration centrale, Gouvernement, Parlement) ne sont pas les « *payeurs* » (les contribuables qui supportent ces coûts) et que, d'autre part, ces derniers, faute de pouvoir individuellement se dérober, ont appris à ne pas regarder de trop près à une catégorie de « *frais généraux* » qu'ils peuvent espérer répercuter sur les prix facturés aux clients. D'où un paradoxe, qui n'est qu'apparent : les contribuables chez qui la complexité suscite peut-être les fortes récri-

minations, les particuliers, ne sont pas ceux sur qui elle pèse à première vue le plus, puisqu'aussi bien, ces derniers ne sont, dans leur immense majorité, concernés de façon récurrente que par l'impôt sur le revenu (pour lequel l'Administration continue à assumer de lourdes responsabilités) ; ils en ressentent cependant d'autant plus durement les effets qu'ils peinent à se défaire des charges (en termes soit de travail, soit, en cas de recours à un conseil, financiers) qui lui sont inhérentes.

Fleat/Meschetti

De ce que la complexité paraît « *gérable* » humainement, techniquement et financièrement, faut-il conclure qu'elle est indifférente ? Ce serait oublier qu'elle n'est pas « *neutre* » (au sens où les fiscalistes entendent le qualificatif) mais qu'elle a des effets contrastés puisqu'elle affecte la situation aussi bien des individus que des groupes sociaux et de la collectivité dans son ensemble.

---

## UNE COMPLEXITÉ AUX EFFETS CONTRASTÉS

---

Le discours de dénonciation de la complexité trouve sa justification dans les coûts qu'elle entraîne, et il paraîtrait incongru à quiconque d'en prendre ouvertement le contre-pied. Pourtant il ne fait sans doute l'unanimité qu'en apparence : car la complexité a ses avantages « *non dits* » et ses bénéficiaires discrets.

---

### Des coûts « multiformes »

---

Si la complexité a des coûts de type comptable (c'est-à-dire du type de ceux qu'analyse la comptabilité de gestion), elle a en d'autres, plus difficiles à appréhender, que l'on pourrait qualifier d'économiques et sociaux parce qu'ils renvoient à la place dans la société de cette institution qu'est l'impôt.

#### **Les coûts « comptables »**

Le système des prélèvements obligatoires ne fonctionne qu'au prix d'une consommation de ressources (temps de travail, usage de matériels...) ; il a donc un coût, qui est à relier à ses caractéristiques, en particulier à sa complexité.

En lui-même, le coût de la collecte des recettes publiques est délicat à apprécier, parce qu'elle repose, répétons-le, beaucoup plus sur les « *contributeurs* » eux-mêmes que sur les services publics concernés (Administration fiscale, Centres de recouvrement des cotisations sociales), ce qui explique, soit dit en passant, la relative modestie des moyens que ces derniers mettent en œuvre en

regard du pourcentage du revenu national qu'ils réussissent à recouvrer... Si le coût de fonctionnement de ceux-ci, en tant qu'organisations aux frontières délimitées, est sans aucun doute chiffrable, il n'en va pas nécessairement de même de celui des consommations de ressources consenties par la multitude des agents économiques sollicités : la dispersion des consommations dans tout le corps social en rend l'estimation d'autant plus aléatoire que très rares sont sans doute les entreprises (pour ne rien dire des autres contribuables...) à essayer d'en calculer le montant et qu'elles les considèrent, au même titre que d'autres catégories de frais généraux, comme marginales et incompressibles (et jugent donc inutiles de chercher à les isoler), ou qu'elles butent (particulièrement pour les plus petites d'entre elles) sur l'entremêlement des fonctions comptable et fiscale, qui rendrait vaine toute tentative pour distinguer les charges liées à l'une ou à l'autre.

Si l'évaluation du coût de fonctionnement de l'ensemble du système de prélèvements obligatoires ne peut faire l'objet que d'estimations plus ou moins approximatives, que dire de la fraction de celui-ci qui pourrait être considérée comme impu-

pour tenter de contourner l'obstacle et, plutôt que d'avoir à déclarer forfait, peut-être faudrait-il savoir borner ses ambitions : l'inaccessibilité d'une « *approche d'ensemble* » (se proposant de déterminer le surcoût global de la complexité d'un système de prélèvements obligatoires) n'infirme pas en effet la possibilité d'une démarche limitée, au cas par cas, particulièrement au moment de prendre position sur l'adoption de telle ou telle nouvelle disposition fiscale.

En cette circonstance, l'idéal serait bien sûr de réussir à mettre en balance, aussi précisément que possible, la totalité des avantages à attendre et l'intégralité des coûts à supporter ; à défaut, il appartient aux décideurs d'incorporer vaille que vaille la complexité à leur raisonnement, et en tout cas d'éviter que son occultation n'aboutisse à biaiser les choix.

#### **Les coûts « économiques et sociaux »**

Eu égard au rôle et au poids des prélèvements obligatoires, il n'y a rien d'étonnant à ce que la complexité retentisse sur l'efficacité des dispositifs mis en place, mais aussi sur les perceptions, attitudes et comportements des citoyens. Elle est pour partie le fruit, on l'a vu, d'une politique interventionniste visant à inciter (ou à dissuader) les contribuables d'entreprendre telle action, à aider (ou pénaliser) telle catégorie d'entre eux. Ce qu'il faut bien sûr redouter, au fur et à mesure qu'avec le nombre des dispositions augmente celui de leurs interrelations (souhaitées ou non), ce sont les effets non désirés, les effets pervers qui, allant à l'encontre des objectifs poursuivis, nuisent gravement à l'efficacité du système.

Et ils sont d'autant plus difficiles à éviter que, faute de pouvoir remettre à plat l'ensemble des impositions concernées, le moyen généralement privilégié pour les combattre est, on l'a dit, l'adjonction de nouvelles dispositions, c'est-à-dire la « *fuite en avant* » dans la complexité... Celle-ci ne saurait faire l'affaire des citoyens car, plus elle croît, moins ils sont à même de saisir les mécanismes du système, ce qui ne va pas sans conséquences. Pratiquement, le nombre de ceux qui ont du mal à accomplir les formalités mises à leur charge augmente. Politiquement surtout, l'acceptation de l'impôt ne peut que pâtir de son incompréhension : comment s'acquitter de bonne grâce d'obligations dont la logique paraît hors d'atteinte, particulièrement quand la suspicion s'insinue et que se fait jour le sentiment que tous les assujettis ne sont pas nécessairement logés à la même enseigne ?

La complexité peut être, en effet, à l'origine d'une nouvelle forme d'inégalité, devant l'information : les contribuables les plus avertis (en raison soit de leurs propres connaissances, soit de celles des conseillers auxquels ils s'adressent...) sont les mieux en mesure d'appréhender le système et donc de tirer parti des possibilités qu'il ménage (sous forme de régimes dérogatoires,

*Comment s'acquitter de bonne grâce d'obligations dont la logique paraît hors d'atteinte, particulièrement quand la suspicion s'insinue et que se fait jour le sentiment que tous les assujettis ne sont pas nécessairement logés à la même enseigne ?*

table à la « *configuration observée* », du « *surcoût de complexité* » ? La complexité, en l'espèce, ne peut être définie que de façon « *différentielle* », par rapport à un « *état normal* » pris comme référence, ce qui renvoie à la question de savoir en quoi pourrait consister cet état, en 2000, pour un pays développé. Sauf à n'être que l'expression d'un a priori idéologique ou l'élévation au rang de norme de telle observation contingente, la réponse se dérobe, car tout dépend évidemment des fonctions dont les prélèvements obligatoires sont investis ainsi que de leur poids...

De ce que le surcoût attaché à un système fiscal ne peut être évalué (ou ne pourrait l'être qu'au prix de tant d'hypothèses et d'approximations que l'exercice en perdrait pratiquement toute signification), faut-il conclure qu'il n'y a d'autre solution que de faire l'impasse sur les charges liées à la complexité ?

Ce serait admettre qu'un coût non mesurable ou qu'un coût caché n'a pas à être pris en compte, au mépris non seulement du bon sens mais bien, en la circonstance, de l'« *opinion dominante* », qui ne considère nullement se trouver en présence de charges négligeables. Concrètement,



abattement, seuils, exonération...) ; et il y a loin parfois de la rigueur affichée par les barèmes à l'imposition effective (14)... Quoi qu'il en soit, il n'est que de considérer l'impôt français sur le revenu pour se convaincre des méfaits de la complexité (même si, en l'occurrence, elle n'est évidemment pas seule en cause), en terme d'acceptation : en dépit de la modestie de son rendement (comparé à celui de ses « homologues » étrangers et de l'efficace CSG), il focalise le gros des commentaires et des récriminations (15)... La complexité ajoute ainsi des coûts économiques et sociaux aux coûts comptables, mais plus encore que les seconds, les premiers se révèlent rebelles à la mesure : à une époque où la tendance est d'ignorer ce qui ne peut être quantifié, les uns et les autres lui font d'autant moins obstacle qu'elle ne va pas sans quelques avantages.

Réa/Ludovic

---

### Des avantages « non dits »

---

Que l'on se place du point de vue de ceux qui prescrivent la « *norme fiscale* » ou de ceux auxquels elle s'applique, la complexité n'a sans doute pas, en effet, que des inconvénients

Pour le « *producteur* » de la norme (Administration, Législateur et « *intérêts* » dont ils se font à un moment donné les défenseurs), elle peut avoir le mérite de l'opacité : elle peut notamment contribuer à dissimuler le fait que le système de prélèvements (ou certaines de ses dispositions) fonctionne à l'avantage de telle ou telle catégorie de contribuables, de tel ou tel groupe social. Elle a donc une fonction d'occultation qui, pour n'être pas toujours voulue, n'en offre pas moins quelques facilités, et est de nature, en tout cas, à éviter controverses ou débats houleux... Pour lever le voile, des études « *savantes* » s'avèrent nécessaires et on peut faire confiance aux « *experts* » qui les réalisent pour proposer des analyses contradictoires... Le culte de la « *transparence* », cher aux sociétés démocratiques, peut ainsi continuer à être célébré à bon compte...

Si l'on se tourne du côté des contribuables, il faut relever que la complexité n'est évidemment pas sans rapport avec la multitude d'op-

---

(14) Quoiqu'ayant réaménagé l'impôt sur le revenu des particuliers, dans le sens d'une simplification et d'une forte réduction de la progressivité, la réforme fiscale américaine du milieu des années 1980 n'aurait pas eu d'effets redistributifs sensibles parce qu'elle s'accompagnait de la suppression d'une série de dispositions dérogatoires (« *dispenses fiscales* »).

(15) Dominique de LA MARTINIÈRE (direction), *L'impôt du diable. Le naufrage de la fiscalité française*, Calmann-Lévy, 1990, pp. 64-75.

tions, de dispositions dérogatoires, de régimes de faveur offerts à leur choix. Car, chacun le sait, dans notre fiscalité, il y a souvent la règle commune, le « *droit commun* », qui se signale par sa rigueur, voire par sa fonction d'épouvantail, et les aménagements et adoucissements auxquels, dans sa bienveillance, le législateur a bien voulu consentir... Il ne fait guère de doute que ce dualisme s'accorde bien à la « *psychologie fiscale* » de nos concitoyens : l'espoir de chacun d'entre nous de bénéficier d'une imposition allégée, d'un « *privilège* », en obtenant du Léviathan qu'il desserre, un peu et pour soi seul, son étreinte, contribue sans doute à une plus grande tolérance vis-à-vis de l'impôt, y compris dans ce que sa complexité a d'irritant. Pour s'en convaincre, il n'est que d'observer la fréquence des messages publicitaires qui, pour persuader leurs destinataires d'effectuer telle ou telle opération (par exemple, un achat de produits financiers), ne trouvent pas meilleur argument que l'allègement fiscal qui est censé en résulter. Le paradoxe serait donc que les mêmes qui pestent contre la complexité ne seraient peut-être pas prêts à se priver du plaisir qu'ils éprouvent à l'idée de réussir, à leur avis, mieux que d'autres, à tirer leur épingle du jeu qu'elle autorise... Elle pourrait ainsi avoir, à l'occasion, des partisans là où on ne les attendrait pas a priori, parmi les contribuables ! Ce qui est sûr, en tout cas, c'est qu'elle a ses bénéficiaires, dont la discrétion pourrait faire oublier l'existence.

*L'élévation des différentes branches de la fiscalité au rang de techniques que seul un apprentissage systématique permet de maîtriser, a pour effet de faire de ceux qui en possèdent les ressorts des spécialistes, dont chaque montée en complexité ne manque pas de valoriser les compétences.*

---

## Des bénéficiaires discrets

---

La complexité fiscale partage le sort, peu enviable, de certains actes ou pratiques condamnables ou du moins inavouables : nulle voix ne s'élève jamais pour la défendre, comme si personne n'en tirait parti ; et, comme dans leur cas, la première question à poser est en quelque sorte : « *À qui profite le crime ?* ». Car elle a, évidemment, ses bénéficiaires : s'ils restent, par la force des choses, discrets, ils n'entendent pas pour autant voir disparaître la « *poule aux œufs d'or* ». L'élévation des différentes branches de la fiscalité au rang de techniques que seul un apprentissage systématique permet de maîtriser, a pour effet de faire de ceux qui en possèdent les ressorts des « *spécialistes* », dont chaque « *montée en complexité* » ne manque pas de valoriser les compétences. Plusieurs groupes peuvent être distingués en leur sein.

Le plus nombreux (même si les recensements précis font défaut) est sans doute constitué par tous ceux qui participent, couramment ou exceptionnellement, à la gestion des prélèvements obligatoires dans les entreprises, pour leur compte ou en relation avec elles : salariés des services

comptables et fiscaux, membres des cabinets de conseil (cabinets d'expertise comptable, cabinets juridiques et fiscaux), auxquels il conviendrait d'ajouter, dans le cas de procédures contentieuses, avocats et magistrats. Il faudrait aussi tenir compte des professionnels qui contribuent à des activités de conseil, en fort développement, en direction des particuliers aisés (conseil en patrimoine). Et, pour s'en tenir aux cabinets, il serait instructif de savoir dans quelle mesure leur forte croissance (déjà relevée) doit être mise en rapport avec le traitement de dossiers proprement fiscaux. Il y a ensuite les agents de l'Administration, qu'ils conçoivent la réglementation (Administration centrale) ou qu'ils veillent – en beaucoup grand nombre – à son application (Services extérieurs) : leur effectif s'est élevé mais, on l'a vu, leurs compétences et leur statut, justifiés par la nature du travail qui leur est désormais confié, n'ont désormais plus qu'une lointaine parenté avec ceux des « *rats de cave* » (16) d'antan... Il y a, enfin, la troupe de ceux qui « *préparent à la complexité* », à l'occasion l'enseignement, s'agissant des universitaires, la commentent, voire contribuent par leurs analyses à en dessiner les contours : à considérer le succès des enseignements, supérieurs mais aussi secondaires, où entre la fiscalité, on n'est nullement étonné qu'elle se soit à ce point étoffée !

Les bénéficiaires de la complexité savent évidemment rester discrets, n'hésitant pas à l'occasion et pour faire bonne mesure, à se glisser dans le chœur de ceux qui la déplorent. Ils n'ignorent pas que leurs intérêts ne sont nullement menacés : sachant que la complexité n'est que la conséquence des fonctions reconnues à l'impôt, le mieux, pour lui ménager de beaux jours, est de joindre leurs voix à ceux qui plaident pour des services publics de qualité (et donc des prélèvements obligatoires importants), pour une fiscalité tournée vers la satisfaction d'impératifs économiques et sociaux...

Dans les rares cas où le combat contre la complexité réussit à marquer quelques points, sans qu'au demeurant ses causes fondamentales soient mises en péril, sa défense doit savoir se faire plus précise, tout en restant « *indirecte* » et feutrée. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple récent, lorsque la possibilité a été ouverte aux exploitants individuels d'adopter une comptabilité « *super-simplifiée* » (17), il n'était guère concevable, pour les professions comptables, d'émettre ouvertement des réserves sur une mesure qui répondait clairement aux attentes des contribuables intéressés, même si, une fois n'est pas coutume, elle n'allait pas dans le sens de leurs intérêts ; en revanche elles étaient dans leur rôle en attirant l'attention sur les risques inhérents, en matière de gestion, à l'appau-

---

Daniel GOUADAIN, « La fiscalité directe sur le revenu des ménages sur les voies de la singularité. Vers un nouveau modèle de référence ? », *Droit fiscal*, n° 42, octobre 96, pp. 1292-1297. (16) Rat de cave : « *commis des contributions directes qui contrôle les boissons dans les caves* » (dictionnaire Robert).

vrissement de l'information économique et financière.

---

## CONCLUSION

---

Pour n'être pas propre aux prélèvements obligatoires puisque, via des réglementations foisonnantes, elle affecte tous les domaines de la vie sociale, la complexité est sans doute plus péniblement ressentie en ce qui les concerne : au désagrément, pour les contribuables, d'avoir à consentir à une ponction sur leurs ressources, s'ajoute la crainte de ne pas réussir à s'acquitter correctement des obligations mises à leur charge, c'est-à-dire dans des conditions qui ménagent leurs intérêts tout en les mettant à l'abri de mauvaises surprises... D'où les intentions proclamées de la combattre et les rares tentatives en ce sens, sans grand dommage pour elle jusqu'à présent, car c'est à ses effets que l'on s'en est pris, plus qu'à ses causes profondes. Fruit de tendances lourdes, elle est portée par une conjonction de facteurs : fonctions actuelles de l'impôt, disponibilité de « *vecteurs* » humains et techniques, intérêts de plusieurs groupes professionnels qui n'ont buté sur aucun obstacle sérieux.

Pour espérer, sinon la réduire, du moins lui voir marquer le pas, il n'est sans doute d'autre solution que de se résoudre à alléger le poids des prélèvements, à cesser de faire de l'impôt le « *Maître Jacques* » de l'interventionnisme économique et social ; accessoirement peut-être aussi d'en finir avec ces multiples « *réformes* » qui font long feu aussitôt qu'annoncées, tant il est rare qu'instabilité rime avec simplicité. L'occasion paraît favorable : exigences de l'harmonisation fiscale européenne, lame de fond du libéralisme économique et, pour tout dire, « *air du temps* ». Sera-t-elle saisie ? Tout dépendra, bien sûr, de la conjoncture politique. Ce qui est sûr, c'est si les inconvénients et les coûts de la complexité restent diffus, parce que difficiles à appréhender et répartis dans tout le corps social, ses avantages sont « *concentrés* » : elle trouvera de discrets défenseurs et nous pouvons faire confiance à ces professionnels de la parole et de la plume pour trouver les arguments qui feront mouche ! ●

---

(17) Fiscalement, les exploitants individuels (et les sociétés civiles de moyens) sont autorisées à adopter une comptabilité « *super-simplifiée* » en exerçant une option au titre de chaque exercice sur la déclaration de résultats ; ils peuvent, en outre, être dispensés de produire un bilan, lorsque leur chiffre d'affaires est inférieur à certaines limites. Les commerçants, personnes physiques soumises au régime de la comptabilité super-simplifiée, peuvent bénéficier également d'allègements des obligations comptables prévues par le Code du Commerce, voisins de ceux admis fiscalement.