

L'affaire Cahuzac n'est pas seulement un puissant révélateur de la collusion entre direction de l'Etat et milieux d'affaires. Elle traduit également ce « relâchement du contrôle sur les classes dominantes » dont parle Alexis Spire dans son dernier livre : Faibles et puissants devant l'impôt (Raisons d'agir, 2012). Pour Contretemps, celui-ci revient sur les principaux résultats de son enquête.

Alexis Spire, chercheur au CNRS, est un spécialiste de la sociologie de l'Etat et des administrations. Après avoir enquêté sur les politiques d'accueil et de traitement des étrangers (*Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008 ; *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005), il s'est intéressé à l'administration fiscale. Son ouvrage (*Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'agir, 2012) nous conduit au cœur de la collecte des impôts – comment s'opère en pratique le contrôle fiscal ? – et démonte les mécanismes par lesquels les classes dominantes sont parvenues à domestiquer l'impôt et à échapper, en partie, au contrôle fiscal.

En lien avec la crise de 2007 mais aussi avec plusieurs « affaires » médiatiques (Bettencourt, Depardieu, etc.), la question de la fiscalité et notamment de la contribution des plus riches à l'impôt s'est de nouveau invitée dans le débat public. Au-delà du thème de l'évasion fiscale souvent repris par les médias, tu insistes sur les transformations du contrôle fiscal et ces effets sur la moindre progressivité de l'impôt en France. Peux-tu expliquer en quoi et comment ce contrôle s'est modifié depuis les années 1970 ?

Les modalités du contrôle de l'impôt ont connu une véritable révolution depuis les années 1970 : pour le dire vite, on est passé d'un contrôle à la gomme et au crayon à une mise en réseau systématique de toutes les données dont dispose l'administration. Ce changement dépasse d'ailleurs largement le seul cas de l'administration fiscale : l'outil informatique a totalement bouleversé l'emprise de l'Etat sur les populations placées sous sa surveillance. Dans l'ouvrage, je montre que cette révolution technologique s'est accompagnée dans les années 1990 d'un redéploiement du contrôle sur les catégories populaires, à la faveur de deux évolutions concomitantes. D'un côté, la mise en accusation des « assistés », soupçonnés d'« abuser » des subsides de l'Etat, a mis à la mode le thème de la « fraude sociale ». De l'autre, les progrès de l'informatique ont démultiplié les capacités de surveillance des contribuables percevant des revenus facilement identifiables (salaires, retraites, allocations de chômage et indemnités journalières de maladie). Désormais, tout allocataire ayant déclaré un montant différent de celui enregistré sur sa feuille d'impôts est sommé par l'organisme lui versant les prestations de rendre cohérentes ses déclarations, sous peine d'en être privé. La généralisation de la transparence des données a toujours été présentée aux personnels et au grand public comme un moyen d'améliorer la qualité des services rendus. En réalité, cette mise en réseau de toutes les administrations disposant d'informations sur les populations touchant des prestations sociales, s'est traduite par l'instauration d'un contrôle par capillarité auquel il est de plus en plus difficile d'échapper. Ce recentrage de l'Etat fiscal est davantage motivé par des raisons politiques que par des considérations budgétaires, les vérifications de comptabilité des entreprises restant de loin les contrôles aux résultats les plus importants. Mais tandis que se renforçait le contrôle sur les catégories populaires, plusieurs évolutions sont venues bouleverser le rapport de l'administration fiscale aux classes dominantes. Pour ceux dont la richesse et le patrimoine sont plus dispersés, les progrès induits par la généralisation de l'informatique ont été compensés par une injonction à privilégier négociations et transactions. Comme il s'agit de

contribuables qui savent s'orienter dans les méandres de la procédure et choisir les bons intermédiaires du droit, ils ont pu tirer le meilleur parti des instances de conciliation que l'administration fiscale a mis en place ces dernières années.

Des experts ou des économistes comme Thomas Piketty ont mis en avant le développement des niches fiscales comme principale cause de l'évitement de l'impôt par les classes dominantes. Tu avances dans ton travail une autre dimension : ce que tu appelles « la gestion différentielle des illégalismes fiscaux ». Quelles formes prend l'asymétrie de traitement des classes populaires et des classes dominantes face aux impôts? Peut-on mesurer l'impact différencié de ces formes de contournement de l'impôt?

J'utilise le terme d'illégalismes, emprunté à Michel Foucault, pour rompre avec une vision *social blind* de la fraude qui tend à en faire un problème moral et à occulter les formes différentes qu'elle peut prendre selon les classes sociales. Je pense qu'il faut en effet distinguer les illégalismes populaires qui consistent à transgresser explicitement la loi en s'exposant au contrôle de l'administration et les illégalismes des classes dominantes, qui consistent à utiliser les failles du droit en faisant jouer une règle contre une autre, de manière à pouvoir toujours afficher « sa bonne foi ». Si, comme le montre Piketty, le système fiscal français est devenu régressif à partir d'un certain niveau de revenu, ce n'est pas seulement à cause des innombrables niches fiscale. C'est aussi en raison d'une gestion différentielle des illégalismes fiscaux qui tend à entériner, voire à amplifier, les inégalités déjà inscrites dans le droit.

Cette gestion différentielle découle en grande partie du fait que chaque type d'impôt laisse plus ou moins de marge de manœuvre à ceux qui doivent s'y soumettre. Le mode de calcul et de prélèvement de la taxe d'habitation laisse par exemple peu de place à d'éventuelles stratégies : chaque personne occupant un logement au 1er janvier de l'année y est soumise, qu'il soit propriétaire, locataire ou hébergé à titre gratuit. En revanche, le caractère auto-déclaré de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) offre à ses assujettis des possibilités beaucoup plus importantes de transgression qui vont de la dissimulation à la sous-estimation délibérée de certains biens. On peut par exemple facilement omettre de déclarer une résidence de villégiature à l'étranger, sans risquer d'être repéré par l'administration. Une autre stratégie peut consister à déclarer qu'une résidence secondaire vaut beaucoup moins que sa valeur réelle, sous prétexte de sa vétusté, en pariant sur le fait que l'inspecteur des impôts ne pourra pas se rendre à l'intérieur. Pour déceler toutes ces formes d'évitement plus ou moins légal de l'impôt, les vérificateurs comparent souvent leur activité à une partie de poker : lancer un contrôle revient à abattre ses cartes et à dévoiler au contribuable tout ce que sait l'administration mais aussi tout ce qu'elle ignore.

Dans le domaine du contournement de l'impôt, il est très difficile de proposer un chiffrage qui ne soit pas dépendant des statistiques que l'administration veut bien diffuser. Les chiffres largement médiatisés concernant la « fraude sociale » entretiennent par exemple une confusion entre des transgressions qui n'ont rien à voir entre elles : l'expression de « fraude sociale » renvoie en effet à la fois à des entreprises qui parviennent à échapper au versement des cotisations sociales et à des allocataires ayant bénéficié indûment d'une prestation. Il en est de même pour les statistiques annuelles relatives aux contrôles fiscaux : l'administration communique abondamment sur les montants redressés chaque année, au risque de faire oublier qu'il s'agit des montants notifiés et non des montants effectivement recouverts, une part du différentiel étant justement imputable à différentes

S'il est difficile d'objectiver statistiquement les formes de domestication de l'impôt par les classes dominantes, en revanche peux-tu présenter l'enquête qui t'a permis de les observer et de les mettre au jour ? Comment s'est négocié et réalisé l'accès à l'administration fiscale ?

Il existe très peu d'études sociologiques sur le fonctionnement de l'administration fiscale, alors qu'elles sont beaucoup plus nombreuses sur la police ou sur des guichets sociaux comme ceux des Caisses d'allocation familiale. Ca tient en partie au fait que l'administration des finances publiques a une conception très extensive du secret fiscal et qu'elle préfère mandater ses propres instances d'évaluation interne. J'ai commencé mon terrain d'observation en 2006, à la faveur d'une étude qui portait sur les contentieux administratifs et les litiges entre usagers et agents de l'Etat. Cette enquête a fait naître des questions sur les différentes modalités du contrôle fiscal. L'étalement des observations sur toute une année a été riche d'enseignements. Du mois d'octobre au mois de décembre, la plupart des personnes se rendant dans les centres des impôts le font pour des questions relatives à la fiscalité locale (taxe d'habitation, taxe foncière ou taxe sur les locaux vacants). Entre le mois de février et le mois de mars, il s'agit davantage de contribuables aux prises avec des contrôles. Durant le mois de juin, ce sont plutôt les personnes concernées par l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui se présentent dans les services fiscaux. Enfin, entre le début du mois d'août et le mois de septembre, l'envoi des avis d'imposition sur le revenu fait venir divers contribuables imposables. L'administration fiscale constitue ainsi un point d'observation privilégié pour mesurer en pratique les différences de traitement et les inégalités qui en découlent.

Tu soulignes à plusieurs reprises que les agents en charge du contrôle fiscal ont reçu des « injonctions à la mansuétude » ou encore à appliquer de façon « mesurée » la loi fiscale pour les classes dominantes ? Comment se traduisent concrètement ces injonctions ?

Depuis la fin des années 1990, d'importantes mesures ont été prises pour convertir la culture professionnelle des agents centrée sur le contrôle en une culture de la conciliation. La première étape intervient en 1999, lorsque le Directeur général des impôts - le socialiste Jean-Pascal Beaufret qui deviendra plus tard directeur financier d'Alcatel - popularise la notion floue et extensive d'« application mesurée de la loi fiscale » : les agents sont priés de privilégier le dialogue, de tenir compte de l'environnement des entreprises et de leur proposer d'éventuelles transactions. L'intention affichée est de traiter le contribuable comme un partenaire - voire comme un client - en encourageant les pratiques de négociations, ce qui profite d'autant plus aux contribuables qui savent s'entourer. En 2004, le lancement du Programme « Pour vous faciliter l'impôt » prolonge ce processus de conversion. Parallèlement, les agents sont de plus en plus soumis à des contraintes de procédure et de délais, ce qui renforce les stratégies des avocats fiscalistes.

Justement, peux-tu revenir sur le développement de ces conseillers et experts en fiscalité ? Qui son-ils ? Comment interviennent-ils dans la négociation de

Les professionnels de la fiscalité jouent un rôle crucial dans le rapport que les classes dominantes entretiennent à l'égard des règles juridiques. Ils ont toujours été davantage sollicités par les contribuables dont la situation personnelle interfère avec celle de leur entreprise (travailleurs indépendants, professions libérales ou patrons). Mais depuis la fin des années 1970, la démultiplication des possibilités de défiscalisation a considérablement élargi leur clientèle. L'optimisation fiscale est devenue un marché alimenté par les nombreuses promotions de licenciés en droit des années 1980 et 1990 : agent d'affaires, conseiller fiscaliste, expert comptable ou marchand de biens sont alors devenus des métiers en pleine expansion. La montée en puissance de l'impôt sur la fortune a également favorisé le développement de conseillers en patrimoine, voire de *family offices*, ces services mobilisés par les plus fortunés pour prendre en charge la gestion optimisée de leur patrimoine et de leurs avoirs économiques et financiers. Parmi ces professionnels du conseil, la frontière est poreuse entre ceux qui préconisent à leur client de rester dans les bornes du civisme fiscal et ceux qui les incitent à tenter des opérations à la limite de la légalité. Ils jouent à mon sens un rôle crucial dans l'accroissement des inégalités devant l'impôt et il faudrait leur consacrer une étude à part entière pour le démontrer.

**Comment expliquer le tournant que tu décris en matière de politique fiscale ?
Quel est le rôle des élites bureaucratiques dans ce tournant et qu'est-ce que cela nous dit des transformations récentes de l'Etat ?**

Les années 1980 marquent un premier tournant important dans la conversion des élites politiques et bureaucratiques à l'antifiscalisme. A partir de ce moment-là, la dénonciation de l'impôt n'est plus seulement le fait de quelques petits travailleurs indépendants frappés par la modernisation de l'économie : elle est portée par des experts (comme Henri Lepage), des patrons de presse (comme Robert Hersant) ainsi que des élus de droite et de gauche qui, au nom du libéralisme économique, sont décidés à pourfendre l'État social. Dans ce contexte, plusieurs éditorialistes dénoncent les contrôles fiscaux comme autant de tracasseries qui coûtent cher et ne rapportent rien. Cette phraséologie est ancienne et bien connue ; ce qui est nouveau dans les années 1980, c'est qu'elle remporte un franc succès auprès de hauts fonctionnaires jusque-là peu enclins à fustiger l'impôt. Ce consensus antifiscal s'est poursuivi jusque très récemment, comme l'illustre cette tribune publiée par Laurent Fabius dans *Le Monde* du 28 août 2001 et intitulée « Baisser les impôts pour préparer l'avenir ».

Peut-on faire un lien entre les politiques de réformes de l'Etat (RGPP, etc.) et « le relâchement du contrôle sur les classes dominantes » ?

Les politiques de réformes de l'Etat et les suppressions massives d'effectifs ont plusieurs effets différents selon les catégories de contribuables. Au total, l'administration fiscale a perdu plus de 12 000 postes entre 2007 et 2012 et le phénomène se poursuit en 2013. Dans les zones habitées par les classes populaires, la baisse du nombre d'agents se traduit par une détérioration de l'accueil et de l'accompagnement des plus démunis face à la complexité de la matière fiscale. Dans les secteurs plus favorisés, et donc moins exposés à un « accueil de masse », la suppression de postes a davantage affecté le traitement quotidien des dossiers, au risque de nuire au travail de recueil d'informations nécessaire à

À ces différences qui tiennent aux outils et aux moyens mis à la disposition des agents s'ajoutent des variations dans les manières de justifier les missions de contrôle. Lorsqu'elle cible des transgressions de faible enjeu financier émanant le plus souvent des catégories populaires, l'administration met en avant la dimension morale de son action. En revanche, lorsqu'il s'agit d'illégalismes beaucoup plus conséquents émanant de contribuables plus fortunés, le contrôle perd cette dimension morale et ne se justifie plus qu'en fonction de sa rentabilité pour les finances de l'État. La course à la productivité engagée dans les services publics peut ainsi constituer un facteur aggravant pour le creusement des inégalités. L'injonction à réduire toujours plus le nombre de fonctionnaires au nom du sacro saint objectif de « bonne gestion des finances publiques » incite à s'interroger sur le sens même du rôle de l'État : intervenir pour réduire les inégalités ou adapter son action aux règles dictées par les économies à réaliser. La question reste un enjeu de luttes pour les agents des Finances publiques qui ont mené plusieurs mobilisations pour défendre leurs conditions de travail et la pérennité de leurs missions. Mais jusqu'à maintenant, ils n'ont pas réussi à sensibiliser au-delà des cercles habituels, alors que dans une période où la fraude et l'évasion fiscale tendent à augmenter, l'embauche de contrôleurs supplémentaires pourrait être un autre moyen de renflouer les caisses de l'Etat.

A partir de tes observations, tu pointes le paradoxe suivant : « alors que (les) agents sont dans l'ensemble très attachés à l'égalité devant l'impôt, les conditions d'application du droit les amènent, sans qu'ils en aient toujours conscience, à accentuer les inégalités déjà existantes entre usagers ». Toutefois, y-a-t-il eu et y-a-t-il à l'heure actuelle des luttes et des mobilisations au sein de l'administration fiscale pour renverser cette tendance à l'accroissement des inégalités sociales face à l'impôt ?

Ce qui caractérise l'administration des finances publiques, c'est l'attachement de ses agents à une éthique professionnelle qui recouvre plusieurs valeurs fondamentales : la défense de l'intérêt général, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et la qualité du service à l'utilisateur. Bien-sûr, tous les agents des finances publiques n'attachent pas la même importance à ces différentes normes mais je pense qu'elles constituent une matrice commune, le ferment d'une identité professionnelle partagée. Or certaines orientations prises depuis quelques années font que ces principes sont de plus en plus difficiles à mettre en pratique. C'est ce qui place beaucoup d'agents dans une situation de « misère de position » pour reprendre un terme souvent employé par Pierre Bourdieu : les agents des finances publiques se heurtent sans cesse à des injonctions hiérarchiques et à des contraintes pratiques qui les empêchent d'agir conformément aux représentations qu'ils se font de leur métier et de leurs missions.

Ces dernières années, ces contradictions se sont traduites par des mouvements sociaux qui restent pour l'instant relativement larvés et difficilement visibles sur la scène publique. L'essentiel des tensions porte sur les suppressions de poste et l'augmentation de la charge de travail mais plus fondamentalement, ça renvoie aussi au malaise éprouvé par beaucoup d'agents de ne plus pouvoir assurer la totalité des missions dans lesquelles ils croient.

L'arrivée au pouvoir du Parti Socialiste contribue-t-il à inverser la tendance à la

Pour l'instant, le pouvoir socialiste a pris quelques mesures significatives visant à revenir sur les très nombreux cadeaux fiscaux accordés par le gouvernement précédent aux classes dominantes. Mais les suppressions de poste dans l'administration fiscale se poursuivent aujourd'hui au même rythme que sous la mandature précédente, avec les mêmes effets différenciés sur les secteurs d'habitation selon leur niveau de richesse. En outre, les évolutions que je décris sont plus structurelles que conjoncturelles : elles touchent à l'architecture de l'emprise de l'Etat sur les populations qu'il contrôle et celle-ci ne risque pas d'évoluer au gré de petites mesures d'ajustement.

Est-ce que le processus que tu mets au jour pour la France se retrouve dans les autres pays Européens ? Est-ce une tendance lourde et généralisée ? Y-a-t-il des tentatives des Etats pour limiter la capacité des classes dominantes à jouer sur les règles fiscales des Etats?

L'évolution consistant à faire passer l'administration fiscale du statut d'instance de contrôle à celui d'une institution de service à l'utilisateur est commune à beaucoup de pays européens. La théorie implicite qui a inspiré cette évolution consiste à améliorer le service rendu au contribuable pour l'encourager à payer volontairement l'impôt. En pratique, cette conversion a beaucoup profité aux classes dominantes : beaucoup de pays européens ont même été plus loin, en supprimant purement et simplement l'imposition des gros patrimoines (mais en conservant une fiscalité foncière très conséquente). Plus récemment, le déclenchement de la crise financière de 2008 s'est traduit par un renforcement des pouvoirs de l'administration contre toute forme d'évasion, notamment en Italie. Mais là encore, il faudrait y regarder de près pour distinguer ce qui relève des déclarations d'intention et des réalités pratiques.

Propos recueillis par Etienne Penissat.

Nos contenus sont sous licence Creative Commons, libres de diffusion, et Copyleft. Toute parution peut donc être librement reprise et partagée à des fins non commerciales, à la condition de ne pas la modifier et de mentionner auteur·e(s) et URL d'origine activée.