

LES FORMES ÉLÉMENTAIRES DE L'INÉGALITÉ DEVANT L'IMPÔT

L'égalié devant l'impôt relève de ces principes républicains qui 117
ont beaucoup occupé les juristes et les économistes, mais sans
doute encore trop peu les sociologues. Les uns s'attachent à montrer à
quelles conditions un nouvel impôt respecte le principe constitutionnel
d'égalié devant la loi fiscale et devant les charges publiques ; les autres
cherchent à savoir comment se répartissent les contributions entre les
différentes catégories de revenus et de patrimoines. Appliquer un regard
sociologique sur un tel objet consiste à s'interroger sur les mécanismes
sociaux qui sont à l'origine des inégalités entre contribuables. Plutôt
que de mesurer l'impact des politiques fiscales sur la répartition des
richesses, on voudrait s'intéresser ici davantage au processus de pro-
duction des inégalités depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre
de ces politiques publiques. L'enjeu est de parvenir à une analyse socio-
logique des formes élémentaires de l'inégalié devant l'impôt. Suivant
les recommandations d'Émile Durkheim, on se propose d'utiliser l'his-
toire comme méthode d'analyse explicative, de façon à montrer comment
les inégalités d'aujourd'hui sont le produit d'un faisceau de forces qui se
sont progressivement imposées au point de devenir évidentes¹.

LA FABRIQUE DES POLITIQUES FISCALES

Plus qu'un simple outil au service des finances publiques, l'impôt est
l'instrument par lequel l'État se manifeste comme instance d'arbitrage
entre les différents groupes sociaux et comme reflet du rapport de forces

1. Émile Durkheim, *Les Formes élémentaires de la vie religieuse* (1912), Paris, PUF, 1985, p. 4-6.

qui règne en son sein². Ce rôle d'arbitre est, en principe, assumé par l'Assemblée qui délibère au nom de la souveraineté nationale mais, en pratique, l'élaboration des normes fiscales est soumise à de multiples influences.

118 Dans la plupart des pays occidentaux, c'est au cours des années 1950 et 1960 que l'impôt est devenu le domaine de prédilection d'experts et de groupes de pression travaillant à l'abri des opinions publiques; la complexification des politiques fiscales s'est révélée propice à la multiplication des interventions, surtout au moment de l'adoption du budget de l'État³. Si aux États-Unis les commissions du Congrès sont sous l'influence directe de certains groupes d'intérêt⁴, le cas de la France semblerait plutôt se rapprocher de celui de la Suède où les lois de finances sont peu accessibles aux acteurs extérieurs au Parlement⁵. Pourtant, dès la Libération et alors que le patronat est discrédité pour son soutien au régime de Vichy, les représentants des entreprises sont systématiquement consultés en amont des débats parlementaires sur la politique fiscale. En 1947, des représentants du Conseil national du patronat français sont invités à siéger au sein de la commission supérieure d'étude de la réforme fiscale où, faisant valoir que la trésorerie des entreprises est à sec, ils réclament plus d'abattements pour les entreprises. Les méthodes utilisées à l'époque par ces représentants des secteurs économiques les plus influents consistent à dépêcher dans les couloirs de l'Assemblée des délégations qui assistent aux débats et aux votes, au risque de provoquer l'ire de certains députés comme Henri Teitgen: « C'est une véritable pression collective qu'on a émis la prétention d'exercer sur cette assemblée et qui s'est manifestée jusqu'à cette enceinte. Nous avons vu dans les tribunes de l'Assemblée des représentants plus ou moins qualifiés d'intérêts particuliers, quelquefois nantis des informations les plus récentes sur l'attitude du gouvernement, délibérer et par le personnel de l'Assemblée faire parvenir en séance le résultat de leurs discussions, voire leurs injonctions à certains membres de l'Assemblée. Ces procédés me semblent parfaitement intolérables⁶... »

2. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident* (1969), Paris, Calmann-Levy, 1991, p. 157.

3. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston (Mass.), Little, Brown & Co., 1964.

4. Cathie Jo Martin, *Shifting the Burden: The Struggle over Growth and Corporate Taxation*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1991.

5. Sven Steinmo, *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1993, p. 120 et suiv.

6. *Journal officiel*, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 4 janvier 1950, p. 26.

L'intervention outrée de cet ancien résistant pourrait laisser penser que les organisations patronales agissent dans l'ombre des commissions parlementaires et influencent les élus en suggérant discrètement des aménagements fiscaux. Mais, parallèlement, ces négociateurs prennent aussi des initiatives ayant vocation à être publiques, comme ce « Manifeste contre la tyrannie des impôts et l'étatisme totalitaire » diffusé en 1950 par le dirigeant de la Fédération nationale de l'industrie et du vêtement à l'intention des députés. Durant ces années d'après-guerre, hauts fonctionnaires et experts parviennent à convaincre les parlementaires que l'impôt n'est pas seulement un outil de redistribution mais peut également être utilisé au service de la croissance⁷. Le rapport entre acteurs économiques et décideurs politiques commence alors à s'inverser : ce ne sont plus les groupes d'intérêt qui interviennent auprès des élus, mais les représentants de l'État qui sollicitent les organisations patronales pour asseoir la légitimité des mesures adoptées et faire ainsi valoir que les contribuables ont été consultés. Au cours des débats sur l'extension de la TVA créée en 1954, les représentants des entreprises sont invités à se prononcer une première fois sur le principe de sa généralisation en 1963, puis participent à la rédaction des décrets d'application et sont encore une fois consultés en 1968 pour négocier les conditions de sa mise en œuvre. En revanche, les consommateurs en tant que groupe sont totalement absents de ces discussions et leurs intérêts ne sont guère entendus par la représentation nationale. À la différence du mouvement consumériste aux États-Unis qui, à partir des années 1960, adopte les méthodes des lobbies de l'industrie, le consumérisme français est à peine émergent à la même époque et se développe par le biais d'un système de représentation conçu et financé par l'État⁸. Si en France la généralisation de la TVA s'est accomplie sans jamais prendre en compte l'avis des consommateurs, la tentative outre-Atlantique du député Al Ullman d'introduire en 1979 un dispositif de TVA fédérale (*Tax Restructuring Act*) échoue par deux fois et lui vaut finalement d'être défait par les urnes l'année suivante.

119

En de nombreuses autres occasions, les représentants des plus grosses entreprises influencent la politique fiscale par le biais d'experts capables de fournir aux parlementaires des dossiers documentés comprenant des

7. Frédéric Tristram, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, CHEFF, 2005.

8. Louis Pinto, « La gestion d'un label politique : la consommation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 91, mars 1992, p. 3-19.

120 solutions législatives entièrement formulées. Le mécanisme de l'avoir fiscal, autorisant les bénéficiaires de dividendes à déduire de leur impôt sur le revenu une somme égale à la moitié des dividendes perçus, a par exemple été d'abord proposé par une commission comprenant des représentants d'organisations professionnelles et des hauts fonctionnaires, avant d'être adopté en juillet 1965. À mesure que la législation se complexifie, le nombre de députés impliqués dans les débats se réduit, ce qui permet aux groupes d'intérêt de cibler d'autant plus facilement les rares élus qu'il est nécessaire de convaincre. Progressivement, la grande technicité de la matière fiscale accroît le rôle de l'administration dans la préparation et la rédaction des textes de lois, mais les hauts fonctionnaires mettent eux aussi un point d'honneur à consulter des acteurs qu'ils considèrent comme représentatifs des contribuables. À cet égard, le groupe « Fiscalité » du cinquième Plan (1965-1975) a longtemps fonctionné comme un lieu de négociation et un laboratoire d'idées. Loin d'être unilatéral, le processus d'élaboration de la norme fiscale apparaît plutôt triangulaire, mettant en jeu les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les représentants des entreprises. Encore aujourd'hui, le travail de production législative en matière fiscale s'accompagne de multiples consultations, comme le confirme un ancien chef de bureau à la Direction de la législation fiscale : « Ce qu'il faut savoir, c'est que la loi fiscale se fait en collaboration avec les usagers, ce qui est rarement connu... Les usagers, ce sont tous ceux qui représentent les contribuables. Parmi les plus importants, on peut citer le Mouvement des entreprises de France (Medef), les chambres de commerce et d'industrie, l'Association française des entreprises privées (AFEP), la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). Chaque texte est discuté avec les contribuables et, quand ils ne veulent pas, ça bloque, mais on finit toujours par un compromis⁹. »

La tendance spontanée de ce grand commis de l'État à confondre la figure du contribuable avec celle des organisations patronales et des chambres de commerce s'inscrit dans la continuité des conditions d'élaboration de la politique fiscale durant les Trente Glorieuses. Cette forme de concertation apparaît néanmoins tronquée car ce sont principalement les plus grandes entreprises de certains secteurs qui sont consultées, souvent dans des conditions discrètes, pour ne pas dire opaques. Aujourd'hui, si l'intervention des lobbyistes auprès des élus ou des hauts fonctionnaires est de plus en plus encadrée, l'accès des représentants du patronat aux

9. Entretien avec l'auteur, février 2007.

décideurs s'opère de façon diffuse, par une « vie en commun ¹⁰ » plus que par des consultations formalisées. Ce dialogue métonymique prenant une partie des acteurs économiques influents pour le tout des contribuables explique en partie la démultiplication des dispositifs d'exemptions et de dérogations, beaucoup plus nombreux pour les entreprises que pour les ménages ¹¹. Il en résulte une co-construction de la norme fiscale associant élites économiques et pouvoir politique, et maintenant à l'écart toute autre organisation susceptible de représenter d'autres catégories de contribuables.

DES MODES DE CONTRÔLE DISPARATES D'UN IMPÔT À L'AUTRE

L'inégalité devant l'impôt peut aussi se concevoir selon les marges de manœuvre dont disposent les contribuables pour se conformer à leurs obligations. L'impôt sur le revenu en offre une première illustration, notamment en raison des possibles usages du principe déclaratif par les contribuables, si leurs revenus sont déclarés par un tiers (c'est le cas des salariés, des retraités et des bénéficiaires de minima sociaux) ou s'ils ne peuvent pas faire l'objet de recoupements. 121

Durant les Trente Glorieuses, l'administration fiscale calculait l'impôt des indépendants sur la base d'un forfait aux modalités variables selon la profession. Les agriculteurs étaient les plus avantagés par ce dispositif : jusqu'en 1970, ils bénéficiaient d'un forfait collectif fixé par région agricole et correspondant aux résultats des exploitations les moins performantes de la circonscription. Les artisans et commerçants étaient quant à eux soumis à un forfait individuel qui les dispensait de tenir une comptabilité et qu'ils pouvaient négocier avec les fonctionnaires du fisc. Pour ces contribuables, l'avantage était de ne pas avoir à justifier avec précision leurs revenus et de se savoir à l'abri de tout contrôle une fois le forfait établi. Pour l'administration, la fixation de forfaits permettait de se décharger d'un grand nombre de vérifications et de préserver le consentement à l'impôt en laissant une marge importante de négociation à ses agents. L'enjeu de la discussion n'était pas de parvenir à déterminer le revenu réel mais plutôt le montant que l'indépendant était prêt à payer. La création des centres de gestion agréés en 1974 et

10. Michel Offerlé, *Les Patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris, Odile Jacob, 2013, p. 305 et suiv.

11. Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, Paris, Economica, 2011.

les incitations à y adhérer ont beaucoup contribué à homogénéiser les conditions d'imposition entre salariés et indépendants. À partir de la fin des années 1970, l'imposition par le forfait devient résiduelle et, du même coup, l'inégalité entre contribuables se déplace: elle ne se situe plus au niveau du calcul de l'impôt mais davantage sur le plan du contrôle des déclarations.

122 Aujourd'hui, l'inégalité entre les contribuables dont les revenus sont connus de l'administration et les indépendants perdure et s'est même accrue avec la généralisation de l'outil informatique. Depuis 2005, l'instauration de la déclaration préremplie a induit un contrôle préalable – et non plus *a posteriori* – des ménages percevant des revenus déjà déclarés par des tiers (salariés, retraités, bénéficiaires de minima sociaux et autres). Il en est résulté un recoupement beaucoup plus systématique des déclarations de ces contribuables aux différentes administrations, favorisant l'émergence d'un contrôle par capillarité auquel il est de plus en plus difficile d'échapper. Dans le même temps, le repérage des transgressions des travailleurs indépendants est devenu plus incertain: « Sur une déclaration papier, tu peux tout voir d'un seul coup, dit un inspecteur chargé des professions libérales. Quand tu pelotes la déclaration, sur le papier, tu vois tout, tout de suite. Avec l'informatique, tu vois beaucoup moins bien. L'informatique, c'est fantastique pour repérer les discordances: en général, tu t'aperçois que la personne n'a pas saisi la bonne somme dans la bonne case. Mais, pour repérer la fraude, il faut avoir une vue globale et il n'y a que sur le dossier papier qu'on peut l'avoir. Sur papier, tu vois tout de suite le profil de la personne, son activité, ses recettes et ses charges. Là, par exemple, il s'agit d'un conseil en entreprise et je sais que c'est une profession libérale qui triche; statistiquement, on sait qu'ils ne déclarent pas tout, donc je vais regarder de près le dossier papier, car à l'écran je n'ai pas de vision globale ¹². »

La dématérialisation des déclarations a dépossédé les contrôleurs d'une vision globale du dossier et les a contraints à privilégier des vérifications partielles, reposant sur un ou deux critères. Destinée à diminuer les coûts imputables à la saisie manuelle des déclarations, la possibilité offerte aux contribuables de déclarer leurs revenus par internet a privé les agents du pouvoir de repérer certaines « anomalies » susceptibles de donner lieu à un contrôle approfondi. Pour tous les travailleurs indépendants qui peuvent jouer sur l'ambiguïté de la frontière entre sphère professionnelle et sphère privée, les progrès de l'informatisation sont synonymes

12. Entretien avec l'auteur, novembre 2007.

d'une atténuation des contrôles. Les professions libérales, les agents commerciaux, les agents d'assurances, les consultants et autres professionnels rémunérés par des commissions ont une très grande marge de déclaration: ils peuvent mettre sur leur compte personnel une part de leur rémunération sans que l'inspecteur des impôts ne puisse le détecter lors d'un contrôle depuis le bureau. En effet, le seul moyen qu'il a d'accéder aux comptes privés de ces contribuables est d'engager un contrôle sur place (appelé aussi examen de situation fiscale personnelle), mais le recours à cette procédure se raréfie: le nombre annuel de ces contrôles approfondis est passé de 4 959 en 2005 à 4 159 en 2012. Au nom d'une logique comptable consistant à privilégier les contrôles à faible coût au détriment des vérifications plus approfondies, l'administration a considérablement relâché la surveillance sur certaines catégories de contribuables qui, du fait de leur capacité à entretenir un certain flou entre activités professionnelles et privées, échappent ainsi à tout risque de sanction. Ce reflux des contrôles tient aussi aux très nombreuses suppressions d'emplois intervenues depuis plusieurs années. Si les brigades chargées de la vérification des entreprises ont été relativement épargnées, les services de programmation des contrôles et de suivi des professions libérales ont été plus touchés.

123

La fiscalité sur le patrimoine recèle également d'importantes inégalités dans les modalités de calcul et de contrôle de l'impôt. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les formes d'imposition d'un même patrimoine immobilier selon qu'il est appréhendé par la taxe foncière ou par l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Dans un cas, la taxe foncière ne laisse aucune place à la dimension déclarative mais son niveau varie fortement d'un département à l'autre, suivant les différences d'urbanisation et la plus ou moins grande implantation d'entreprises: les impôts locaux sont par exemple plus élevés en Seine-Saint-Denis que dans les Hauts-de-Seine. Les taux peuvent également varier à l'intérieur d'un même département car ils augmentent proportionnellement avec la taille de l'agglomération (sauf dans certaines grandes villes comme Paris). Par comparaison, l'ISF est calculé selon des règles qui sont apparemment uniformes sur l'ensemble du territoire, mais le caractère auto-déclaré de cet impôt sur le patrimoine laisse à ses assujettis d'importantes possibilités de sous-estimation, voire de dissimulation.

À la différence des autres activités de vérification, celles touchant au contrôle des patrimoines ne sont guère prisées par les agents des finances publiques puisqu'elles ont la réputation de manipuler des données plus approximatives que celles de la comptabilité. En effet, la fiscalité

immobilière repose, pour une large part, sur des bases déclaratives que les agents ne peuvent contrôler de façon irréfutable. Ils doivent par exemple vérifier que la valeur des biens reportée par les contribuables sur leur déclaration de succession ou sur leur déclaration d'ISF correspond à sa valeur vénale, c'est-à-dire au prix du marché. Mais, tant que le bien n'est pas effectivement vendu, cette valeur reste théorique et peut donner lieu à des évaluations très variables : les contribuables sont tentés de minorer la valeur de leur bien et l'administration ne dispose pas de moyen indiscutable pour les contredire, ce qui génère de multiples litiges. Cette impossibilité de connaître avec précision l'étendue des patrimoines contraint les contrôleurs à privilégier une gestion conciliante en cas de litige ou de contentieux avec le contribuable : « On les ménage, assure une contrôlease en fiscalité immobilière. On commence par leur téléphoner pour les prévenir, ensuite on leur envoie une relance amiable, ensuite, s'ils ne nous répondent pas, on leur adresse une proposition de rectification et, s'ils ne nous répondent toujours pas, on leur fait une deuxième relance avec recommandé et accusé de réception... Mais on préfère éviter la procédure de taxation d'office car, sinon, on est obligé de tout notifier et ils vont tout de suite savoir ce qu'on sait et ce qu'on ne sait pas ¹³. »

Le choix de susciter l'adhésion du contribuable en écartant systématiquement la procédure de « taxation d'office » ne résulte pas ici d'une quelconque mansuétude de la part de cette contrôlease très attachée au principe d'égalité devant l'impôt. Sa propension à « ménager » les contribuables à l'ISF tient davantage à l'insuffisance des moyens dont elle dispose. Elle et ses collègues comparent souvent leur activité à celle du 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. Pour entretenir une certaine ambiguïté sur l'ampleur de ce qu'ils connaissent de l'étendue des patrimoines, les contrôleurs de l'ISF préfèrent donc le plus souvent s'en remettre à ce que déclarent les redevables. Une fois la liste des biens établis, ils doivent ensuite en contrôler la valeur et, là aussi, les moyens mis à leur disposition sont limités. Pour chaque bien sous-évalué, ils doivent trouver au moins trois termes de comparaison, ce qui suppose des investigations longues et fastidieuses. À l'absence de référence fiable pour estimer la valeur d'un bien immobilier s'ajoute l'impossibilité d'y pénétrer, au nom du respect de la propriété privée. Le contribuable peut ainsi facilement contester l'évaluation

13. Entretien avec l'auteur, mars 2008.

du contrôleur en arguant du caractère détérioré voire délabré de l'intérieur de sa propriété.

À la faveur de la crise des finances publiques à la fin des années 2000, les pouvoirs publics ont démultiplié les mesures affichant une plus grande intransigeance à l'égard d'éventuels fraudeurs. Ainsi, depuis 2010, les dossiers à « fort enjeu » (c'est-à-dire des ménages gagnant plus de 220 000 euros par an et/ou dont le patrimoine dépasse 3 millions d'euros) sont désormais systématiquement contrôlés tous les trois ans. En outre, la loi contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière adoptée le 5 novembre 2013 a été largement publicisée comme un signal de plus grande fermeté à l'égard de ceux qui frauderaient l'impôt. Ce nouveau discours est régulièrement illustré par la progression annuelle des sommes notifiées suite à un contrôle fiscal. Mais, pour les classes dominantes, le stade du contrôle n'est souvent que la première étape d'un processus qui laisse encore d'importantes possibilités de négociation avant que n'intervienne une sanction effective.

125

Au-delà des déclarations consensuelles visant à condamner toute forme de manquement à l'égard des obligations fiscales, on voit en réalité se développer deux façons bien distinctes de légitimer 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. L'objectif visant à « remettre les gens dans le droit chemin » implique de sanctionner systématiquement la moindre négligence au nom d'un impératif moral, même si les moyens mis en œuvre sont sans commune mesure avec les sommes effectivement éludées. En revanche, lorsqu'il s'agit d'illégalismes beaucoup plus conséquents émanant de contribuables plus fortunés, le contrôle n'est engagé que si les sommes exigées sont plus élevées que le coût induit pour l'administration. La lutte contre la fraude perd alors toute dimension morale et ne se justifie plus qu'en fonction de sa rentabilité pour les finances de l'État.

DES CONTRIBUABLES INÉGALEMENT ENTOURÉS

La dernière forme d'inégalité devant l'impôt tient aux conditions dans lesquelles les contribuables se frottent à la matière fiscale et aux professionnels susceptibles de les accompagner dans leurs démarches. Décrivant le redéploiement de l'économie américaine après la Seconde Guerre mondiale, Charles Wright Mills dénonçait déjà en 1956 l'augmentation des « privilèges organisés » permettant aux plus riches d'échapper au

fisc, par des procédés légaux ou illégaux, grâce aux comptables habiles et aux éminents avocats qu'ils rémunèrent¹⁴.

126 Encore aujourd'hui, l'inégalité entre contribuables passe en partie par les capacités très différentes à mobiliser des professionnels, surtout aux États-Unis où plus de la moitié des contribuables individuels ont recours aux services d'un tiers pour les aider à remplir leur déclaration d'impôt¹⁵. En France en revanche, le nombre de conseillers fiscaux est beaucoup plus restreint puisque ce sont les agents des impôts qui jouent le rôle d'accompagnateurs pour une majorité de contribuables. Or, de 2005 à 2013, plus de vingt-cinq mille emplois ont été supprimés dans l'ensemble de l'administration des finances publiques, majoritairement parmi les agents subalternes. Pourtant, les besoins d'accueil physique à destination des classes sociales défavorisées sont restés les mêmes – voire ont augmenté – car ces populations ont très rarement accès à internet et n'en maîtrisent pas la technique. Il en résulte d'importantes variations dans les façons d'accueillir les usagers.

En dépit des tentatives de simplification, les formulaires et courriers de l'administration sont rédigés dans une langue peu accessible et la matière fiscale reste souvent incompréhensible au plus grand nombre. Les usagers peu diplômés sont donc plus enclins à se déplacer dès lors qu'ils reçoivent une demande de précision, et même un simple avis d'imposition. Dans les centres des impôts fréquentés par les classes populaires, les agents sont donc fortement incités à limiter le temps qu'ils passent à traiter les réclamations ou les demandes d'information. Les interactions au guichet durent en général une dizaine de minutes, jamais plus d'un quart d'heure. En revanche, dans les secteurs plus favorisés, les contribuables règlent beaucoup de leurs différends par courrier et ne se déplacent qu'en cas d'extrême nécessité. Les agents sont donc beaucoup moins accaparés par les tâches de réception et par le travail d'explicitation du langage fiscal. Lorsqu'un contribuable aisé se déplace pour faire valoir son point de vue, il dispose ainsi du temps nécessaire pour exposer en détail sa situation.

Cette différence concernant le temps consacré à chacun en induit d'autres relatives aux conditions de réception des usagers. Les contribuables des quartiers populaires sont confrontés à des agents qui changent très souvent de poste, en raison du caractère peu attractif de ces services

14. Charles Wright Mills, *L'Élite du pouvoir* (1956), Paris, Maspero, 1969, p. 157 et suiv.

15. Joel Slemrod, Jon Bakija, *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2004, p. 4.

et de la dureté des conditions de travail qui y règnent. Ce plus grand *turn-over* entraîne des rapports plus impersonnels au guichet. En revanche, les contribuables des secteurs favorisés peuvent compter sur des interlocuteurs plus stables et sont en meilleure position pour profiter des efforts déployés pour garantir un « accueil fiscal de proximité ». Ils prennent plus souvent la précaution d'appeler pour obtenir un rendez-vous, ce qui leur permet d'être reçus dans le bureau du contrôleur et de disposer d'un temps beaucoup plus long pour poser toutes les questions relatives à leur déclaration d'impôt et aux différentes façons de réduire leurs prélèvements. La plus ou moins grande disponibilité des agents et des contrôleurs a également des implications sur l'aide qu'ils peuvent apporter à celles et ceux qui s'adressent à eux. Dans les secteurs défavorisés, la majorité des réclamations porte sur la fiscalité locale et émane de ménages modestes qui ne sont pas en mesure de les formuler juridiquement. Ces usagers ne sont jamais accompagnés dans leurs démarches de professionnels de la fiscalité, ce qui les contraint à s'en remettre à l'agent qui les reçoit. Celui-ci peut instruire immédiatement leur réclamation ou les faire revenir, leur prodiguer des conseils ou s'abstenir d'intervenir, les orienter vers une réclamation contentieuse, une demande gracieuse ou un étalement des paiements. Par comparaison, la disponibilité des agents qui interviennent en milieux favorisés leur laisse beaucoup plus de temps pour prodiguer des conseils, sans être soumis à un quelconque impératif de productivité. Pour beaucoup de contrôleurs en poste dans les secteurs favorisés, le conseil et le contrôle sont ainsi les deux faces d'une même activité.

127

Les centres des finances publiques se présentent très différemment selon la composition sociale du territoire. Dans certains cas, ils possèdent tous les traits caractéristiques d'une administration sociale débordée par l'afflux des demandes. Dans d'autres, ils s'apparentent davantage à un service de proximité, toujours à l'écoute de ses usagers. Cette écartéité entre services contribue à renforcer les disparités géographiques et les inégalités sociales devant l'impôt.

*

Depuis la production de la loi jusqu'à son application, les inégalités entre contribuables prennent des formes très différentes. Dans la période récente, elles tendent à s'amplifier sous l'effet conjugué d'une plus grande instabilité législative (pas moins de quatre lois de finances rectificatives sont intervenues en 2010), d'une prolifération de mécanismes dérogatoires

et d'un rétrécissement de l'administration des finances publiques. Or cet accroissement des inégalités face à la contrainte fiscale n'est pas sans influence sur l'évolution du rapport à l'impôt. Alors que la plupart des sondeurs et des gouvernants ont tenté d'accréditer l'idée d'un « ras-le-bol fiscal » qui serait le résultat logique d'une augmentation du taux de prélèvement obligatoire, on voudrait souligner ici que les récentes manifestations d'hostilité à l'impôt sont aussi le produit d'une perception d'inégalités grandissantes entre contribuables. Contre une conception du contribuable comme entité homogène, la perspective sociologique incite à rappeler que la confiance dans l'impôt n'est pas universelle : elle est largement structurée par la position sociale des contribuables et par les différences de traitement que leur réserve l'application de la loi fiscale.

128

R É S U M É

L'objectif de cet article est d'appliquer une grille de lecture sociologique à la question de l'inégalité devant l'impôt. Les conditions de production de la loi fiscale et sa mise en œuvre par les agents de l'administration renvoient à des mécanismes sociaux qui sont à l'origine des différences de traitement entre contribuables. Cet accroissement des inégalités face à la contrainte fiscale n'est pas sans influence sur l'évolution du rapport à l'impôt.