

# La vie privée d'une politique fiscale

Des instruments discrets de gouvernement éclairés par les pratiques de lecture de la loi de finance

Camille Herlin-Giret

IRISSO, Université Paris-Dauphine

Dans un certain nombre de publications récentes, les auteurs s'attèlent à la tâche délicate de donner un nouveau souffle aux recherches sur l'action publique. Certains proposent un renouveau méthodologique en réconciliant ethnographie et action publique (Dubois, 2012) et invitent à articuler davantage différents niveaux d'étude en intégrant notamment les destinataires des politiques, grands oubliés de la sociologie de l'action publique (Belorgey, 2012). Frédéric Pierru et Philippe Bezes (2012), qui mettent en garde contre le risque de déliaison entre analyse des politiques publiques, de l'État et de l'administration, proposent dans cette perspective de questionner « ce que les politiques publiques font aux groupes sociaux et aux publics avec lesquels elles entrent en interaction et sur lesquels elles agissent » (p.64). Ils notent à ce titre la fécondité d'une entrée par les questions fiscales, qui rend possible l'articulation des processus de réformes fiscales aux enjeux plus généraux de consentement des citoyens à l'impôt. On propose ici de porter notre regard sur des destinataires particuliers de l'action publique : les gestionnaires de patrimoine et de fortune qui, quotidiennement, lisent, commentent et interprètent la loi de finance, afin de l'expliquer à leurs clients, et sont ainsi placés dans une position d'intermédiation entre les acteurs politiques et ces derniers. Comme le soulignent Gwenaële Rot *et al.*(2014), le suivi des écrits déplace l'enquête vers d'autres espaces de travail. La loi de finance n'est pas étudiée ici dans son lieu de fabrique, mais dans les lieux où, une fois votée, les textes sont saisis, décryptés et commentés par les conseillers patrimoniaux. L'analyse de ce travail quotidien fournit en retour un éclairage original sur les politiques publiques et, plus précisément, dans le cas qui nous intéresse, sur les réformes successives de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). Comment et avec quels outils les conseillers patrimoniaux lisent-ils et commentent-ils les lois de finance ? En quoi ces lectures du droit peuvent-elles être mobilisées par le sociologue pour suivre certains instruments fiscaux de gouvernement ?

Cette communication s'inscrit au carrefour de trois ensembles de travaux. Certains sociologues ont étudié les interprétations et les usages du droit en s'intéressant autant aux profanes, dans la lignée de l'ouvrage fondateur de Susan Silbey et Patricia Ewick (1998) sur les interprétations « ordinaires » de la légalité, qu'aux professionnels du droit. Pour reprendre le titre d'un dossier de la revue *Terrain et Travaux* (n°6, 2004), il s'agit pour eux d'étudier comment les acteurs sociaux « font avec le droit », en adoptant une perspective weberienne,

où ce dernier est avant tout envisagé comme une activité sociale (Lascoumes et Serverin, 1988). Cette entrée par les usages et les usagers du droit paraît particulièrement intéressante pour appréhender les pratiques de lecture des lois de finance. Dans un second ensemble de travaux, des auteurs ont questionné le rôle d'« intermédiaires » de l'action publique, en tant qu'il brouille la frontière entre les sphères publique et privée. Dans les analyses de sociologie de l'action publique, la figure du « privé » se trouve souvent enfermée dans deux positions. Quand certains, au travers d'un questionnement sur les élites, se penchent sur les relations et les circulations entre des acteurs du privé et des acteurs administratifs et politiques (Denord et Rosental, 2013), d'autres analysent l'investissement personnel dans l'arène électorale et l'engagement actif dans le combat partisan d'entrepreneurs et d'hommes d'affaires (Hamman, 2008; Lallemand, 2008). À travers la métaphore des « trous noirs du pouvoir », Pierre Lascoumes et Dominique Lorrain (2007) interrogent le rôle d'intermédiaire de l'action publique en reformulant la question de l'influence. Ils montrent que dans certains espaces peu visibles, ces intermédiaires ont un pouvoir reposant en premier lieu sur leur autonomie normative et leur capacité de prescription. Enfin, un troisième ensemble de travaux interrogent la genèse et la mise en œuvre de certains instruments discrets d'action publique. Hélène Dufournet (2014) rappelle que l'invisibilisation d'une mesure est souvent le résultat d'un travail visant à évacuer sa dimension politique en la couvrant d'un vernis technique. Julie Pollard (2010) questionne les discours dominants qui font état d'un retrait de l'État dans le secteur du logement en montrant que certains dispositifs fiscaux peu visibles sont venus remplacer des instruments plus classiques de subvention. L'hypothèse développée dans cette communication, est que le détour par le travail de lecture de la loi de finance par les conseillers, c'est-à-dire par les usages privés d'une loi de finance, permet, d'une part, de questionner le pouvoir normatif de ces acteurs et, d'autre part, de mettre en lumière des instruments fiscaux peu visibles de réforme de l'ISF.

À partir d'un travail par entretiens<sup>1</sup> et sur archives – débats parlementaires, rapports, comptes-rendus de réunions d'une association réunissant des professionnels du conseil patrimonial, dépouillement de l'ensemble des numéros de la revue *Gestion de Fortune* entre 1991 et 2015 –, on montre dans une première partie que la lecture et le commentaire de la fiscalité, activités qui rythment le travail des conseillers patrimoniaux, s'apparentent à un exercice de *traduction* adressé aux clients et orienté par la recherche de zones d'incertitudes permettant d'optimiser les structures patrimoniales. Pour autant, les conseillers n'ont pas une lecture uniquement instrumentale du droit et l'on verra, dans la seconde partie, que le travail de lecture, parce qu'il est aussi un travail d'anticipation, nécessite des ressources moins techniques que politiques. L'éclairage que fournissent ces lectures des lois de finance sur la politisation de certains instruments de réforme de l'ISF est l'objet de la troisième partie, dans laquelle on montre comment le plafonnement de l'ISF a constitué un instrument à la fois contraignant et silencieux de gouvernement.

---

1. 36 entretiens ont été conduit avec des conseillers patrimoniaux.

# 1 Des techniciens qui *traduisent* la loi de finance à leurs clients

La journée de travail d'un conseiller patrimonial commence bien souvent par la lecture compulsive d'un ensemble d'informations. L'actualité financière, bien sûr, occupe une place centrale dans cette quête, mais l'ensemble des réformes fiscales et juridiques qui rythment la vie politique fait aussi l'objet d'une investigation rigoureuse. Soumise à des variations saisonnières, cette activité s'apparente à un exercice de *traduction* à destination des clients, qu'il convient d'examiner.

## 1.1 Le conseil patrimonial : une activité rythmée par le décryptage et le commentaire de la fiscalité

La lecture et le suivi régulier de l'actualité fiscale font partie des routines de tout conseiller patrimonial. Comme l'exprime en entretien ce conseiller indépendant : « Nous, la loi de finance, on la lit en permanence ». Cette activité, comme la surveillance du portefeuille financier des clients ou la partie plus administrative du métier, est l'objet d'un travail quotidien, qui donne lieu à des interactions régulières avec une batterie d'experts, principalement des fiscalistes, des juristes et des notaires pour la dimension fiscale. Ces échanges peuvent se dérouler à l'intérieur d'une institution ; un conseiller qui travaille en banque privée aura ainsi des rendez-vous réguliers sur l'actualité juridique et fiscale avec l'équipe d'ingénierie patrimoniale<sup>2</sup> chargée d'assurer une veille sur ces questions et de lui faire des synthèses régulières. Les échanges peuvent aussi être plus informels, un indépendant pouvant mobiliser son réseau d'interconnaissance pour obtenir un détail sur un point de jurisprudence. Ces échanges peuvent enfin avoir lieu à l'intérieur d'une association professionnelle ou encore à l'occasion de congrès comme « Patrimonia » (congrès annuel des Conseillers en Gestion de Patrimoine Indépendants), dont le programme des tables rondes comporte toujours au moins un point sur l'actualité fiscale. Le suivi de la fiscalité intervient donc dans différents espaces.

Cette activité est par ailleurs rythmée par le calendrier parlementaire et électoral. L'Association Française de Family Office (AFFO)<sup>3</sup> organise une fois par mois des matinées thématiques sur différents sujets. Les matinées consacrées aux questions de fiscalité (on en recense 7 sur 49 matinées organisées entre octobre 2009 et février 2015) sont celles qui se déroulent selon le rythme le plus régulier. Elles ont toujours lieu une fois par an, aux mois de janvier ou de février, autrement dit suite à la publication au Journal Officiel de la loi de finance et des premières lois de finances rectificatives pour l'année à venir. Seul le calendrier électoral semble avoir perturbé cette régularité ; une matinée a ainsi lieu en juin 2012, suite à l'élection présidentielle de François Hollande et deux matinées autour de la fiscalité sont aussi organisées en 2013, l'une, comme à l'habitude, autour de la loi de finance pour 2013 en janvier, et l'autre, plus exceptionnelle, intitulée « *Fiscalité : point général et focus ISF* » en octobre

---

2. Créés dans les établissements bancaires à partir des années 2000, les pôles d'ingénierie patrimoniale sont intégrés aux départements de gestion de patrimoine. Ils regroupent une multitude d'experts, instituant une division du travail plus poussée entre les conseillers, qui font face aux clients, et les juristes, les fiscalistes ou encore les gérants d'actifs, qui viennent les appuyer ponctuellement sur certains dossiers.

3. L'activité de family office s'inscrit dans le prolongement de la gestion de patrimoine. Les acteurs revendiquant ce titre, importé des États-Unis dans les années 2000, s'adressent à un segment de clientèle particulier, disposant d'au moins 20 millions d'euros de patrimoine, et revendiquent une approche plus personnalisée et sur-mesure du service qu'ils fournissent.

2013, au moment de la sortie du projet de loi de finance pour 2014. Enfin, notons que cette activité routinisée et rythmée par le calendrier politique, lorsqu'elle implique d'autres professionnels que les conseillers patrimoniaux – notaire, fiscaliste, juriste –, semble tourner autour d'un petit nombre d'experts. Les intervenants invités à l'AFFO pour commenter l'actualité fiscale sont souvent présents à plusieurs matinées thématiques. Un avocat fiscaliste, convié à quatre matinées sur les sept organisées, intervient aussi à « Patrimonia » où, plusieurs fois, il anime une table ronde autour de la fiscalité. Les notaires qui sont présents à l'AFFO écrivent régulièrement dans *Gestion de Fortune* et l'on aura par ailleurs l'occasion d'entendre l'un d'entre eux dans un colloque sur « La nouvelle donne fiscale en gestion de patrimoine » organisé par la Fédération Nationale du Droit du Patrimoine à l'Université Paris-Dauphine le 17 janvier 2013. Ces quelques professionnels écrivent aussi souvent des articles dans la presse nationale et la presse financière (le notaire évoqué ci-dessus est par exemple l'auteur de 91 articles dans *Les Échos*) et occupent de multiples positions en plus de leur profession ; ils sont membres de différentes associations et think tank, cumulent des charges d'enseignement dans divers écoles et participent à l'animation de plusieurs revue spécialisées. Ils disposent ainsi d'une importante *surface sociale*, définie par Boltanski (1973, p. 9) comme la portion de l'espace social qu'un individu « est en mesure de parcourir et de maîtriser en occupant successivement (bien qu'à un rythme souvent très rapide) les différentes positions sociales qu'il serait en droit d'occuper simultanément, à la seule condition de posséder physiquement le don d'ubiquité qui lui est socialement conféré ». Si les conseillers patrimoniaux lisent et commentent régulièrement la loi de finance, ils échangent aussi à ce sujet avec une petite nébuleuse de professionnels, experts qui circulent entre différentes institutions dans lesquelles ils sont conviés pour entrer dans les méandres des textes juridiques.

Les conseillers se trouvent ainsi plus précisément dans une situation d'intermédiaires entre quelques spécialistes qui viennent les appuyer régulièrement dans leur travail et leurs clients, auprès desquels ils commentent et expliquent la loi de finance. Comme pour les échanges entre les conseillers et les spécialistes, les rencontres au cours desquelles les conseillers discutent avec les clients de l'actualité fiscale peuvent avoir lieu dans différents cadres, plus ou moins formalisés : appels et rendez-vous en face-à-face, auxquels s'ajoutent la plupart du temps l'envoi d'une lettre mensuelle dans laquelle les dernières nouveautés en matière fiscale sont résumées et condensées en quelques points exposés simplement. Ces lettres constituent la transcription la plus élémentaire des dispositions législatives adressées aux clients, bien qu'assorties parfois de quelques commentaires plus normatifs sur le contenu de la loi de finance. En tant qu'intermédiaires, les conseillers peuvent aussi directement mettre en contact les clients avec un avocat ou un notaire ou convier ces derniers à un rendez-vous afin qu'ils présentent plus précisément un aspect d'un projet ou d'une loi de finance à un client. Dans la plupart des banques privées, les conseillers organisent, sur le modèle des matinées thématiques évoquées précédemment, des réunions auxquelles sont invités conjointement un expert intervenant sur une thématique particulière et l'ensemble des clients de la banque ayant droit à un conseil patrimonial.

Au-delà de la présentation succincte des nouveautés introduites dans une loi de finance, avec quels outils les conseillers expliquent-ils et commentent-ils à leurs clients ces textes complexes ? Le concept de *traduction*, introduit par Michel Callon (1986), en tant qu'il met notamment l'accent sur l'existence de réseaux d'interactions spécifiques et sur le rôle des

intermédiaires, qui assurent la mise en relation des acteurs et la production de significations communes, paraît heuristique pour étudier les circulations entre la petite nébuleuse d'experts évoqués ci-dessus, les conseillers patrimoniaux et les clients, autour des écrits que sont les lois de finance. Maintenant éclairé le cadre dans lequel cette activité de *traduction* se déploie, on peut interroger les significations que construisent les conseillers lorsqu'ils interprètent et décryptent la loi de finance pour leurs clients.

## 1.2 Ce que dit la loi de finance et ce qu'elle laisse dans l'ombre : des opérations de *traduction* tournées vers l'optimisation fiscale

Dans son article devenu classique *La force du droit*, Pierre Bourdieu (1986) se propose d'éclairer les logiques à l'œuvre dans le champ juridique par l'appréhension de la division du travail juridique en son sein. Espace de concurrence pour pouvoir dire le droit, le champ juridique voit s'affronter « des agents investis d'une compétence inséparablement sociale et technique consistant pour l'essentiel dans la capacité socialement reconnue *d'interpréter* (de manière plus ou moins libre ou autorisée) un corpus de textes » (p. 4). Si les acteurs qui nous intéressent, en tant qu'ils lisent, commentent et discutent de la loi de finance semblent bien investis socialement d'une compétence pour dire le droit, ils ont la particularité de tourner ces lectures du droit vers des acteurs qui *a priori* ne sont pas familiers du langage juridique. Leur position d'intermédiaire marchand les invitent ainsi à ne pas se contenter d'énoncer le droit mais bien à *traduire* celui-ci pour leurs clients. L'enjeu n'est pas tant de discuter de la doctrine et de l'interprétation des textes que de donner des outils à leurs clients et de les aider à s'approprier des matières complexes. P. Bourdieu analyse ce travail d'interprétation comme étant notamment le produit d'une construction professionnelle centrée sur l'autonomisation du droit et la construction d'un système clos mû par une dynamique interne. Cette construction se retrouverait particulièrement dans le langage juridique, porteur de deux effets : un effet de neutralisation, avec notamment la prédominance de constructions passives et impersonnelles et un effet d'universalisation, remarquable par l'emploi fréquent du présent intemporel et l'absence d'ancrage historique. L'opération de *traduction* que réalisent les conseillers pour les clients suppose précisément une rupture avec ces deux effets que charrient le langage juridique. Loin de remettre de la cohérence dans un discours autour duquel les différents acteurs qui participent à la fabrique du droit sont supposés s'accorder, les conseillers tâchent au contraire de mettre au jour des éventuels désaccords entre ces derniers, ces conflits pouvant leur permettre d'obtenir gain de cause sur un montage particulier. Les interprétations potentiellement concurrentes d'une même règle aident à délimiter des espaces d'incertitude, permettant aux conseillers de construire des montages dont on ne peut postuler *a priori* le caractère légal ou illégal. Ces derniers pourront par exemple avoir recours au droit européen pour se protéger contre certaines dispositions du droit français. Loin d'employer des passifs et des constructions impersonnelles, ce notaire, qui commente un point de la loi de finance pour 2014 sur les opérations de donation avant cession<sup>4</sup> dans un colloque, anime sa présentation en imputant toujours les décisions à une série d'acteurs variés : « l'administration » « les députés », « le conseil constitutionnel », « le conseil d'État », « la cour administrative d'ap-

---

4. Ce mécanisme de transmission à moindre coût d'une partie des titres d'une société est considéré comme un schéma classique d'optimisation fiscale en gestion de patrimoine.

pel ». Ces acteurs sont par ailleurs placés dans un rapport de force : l'administration souhaite ainsi obtenir un texte sur ces opérations, les députés l'amendent, le conseil constitutionnel l'abroge et le conseil d'État s'oppose autour d'un cas de jurisprudence à la cour administrative d'appel. Le récit se trouve donc incarné. En outre, l'intervention, comme toutes celles du jour, est structurée selon le schéma suivant : présentation du principe de l'opération, de ce qui s'appliquait avant, des transformations impulsées dans la loi de finance, commentaires et conclusion. Elle suit donc le cheminement de la règle à travers les différentes marques que lui ont impulsées divers acteurs et est racontée sur le mode du récit, plutôt qu'en recourant au présent de vérité générale. L'histoire n'est précisément pas gommée, le commentateur en question commençant par s'étendre sur les transformations impulsées par la loi de finance avant de conclure : « Ce qui veut dire qu'il [le conseil constitutionnel] a purement et simplement abrogé la disposition. Donc c'est un projet qui n'existe plus. Donc qu'est-ce qu'on en retient comme conséquence pratique : bah on retourne en fait dans l'état du droit antérieur ». Il commente ainsi tout autant les dispositions qui n'ont pas été retenues que celles qui ont été inscrites dans la loi. La focale choisie est bien celle du récit des péripéties d'un dispositif, même lorsque certaines transformations n'ont pas abouti, plutôt que l'exposé technique de l'état actuel du dispositif en question. Les opérations de *traduction* sont au final assez éloignées des luttes entourant l'interprétation du droit dans le champ juridique exposée par P. Bourdieu, car tournées non pas vers l'énonciation d'un droit universel mais, à l'inverse, vers l'inscription des règles dans les cheminements de leur fabrique et de leur application. L'explication de ce décalage tient précisément dans la nature de la *traduction*, qui met en relation des fiscalistes, des conseillers patrimoniaux et des clients, autour d'enjeux communs vers lesquels la lecture des lois de finance est orientée et qu'on propose à présent d'éclairer.

Plutôt qu'une lecture interne du droit, le décryptage des textes est ici tendu vers une lecture plus instrumentale, qui consiste à ne s'intéresser qu'aux éléments qui peuvent être mobilisés par un client. On trouve ainsi fréquemment de courtes phrases visant à justifier l'attention portée à un élément de la loi et réciproquement l'évocation plus rapide de certains points : « C'est vrai qu'ils [les clients] n'aiment pas payer de l'impôt sur le revenu, mais on voit bien dans les dossiers que nous traitons tous, que ce n'est pas ça qui nous pose le plus de problèmes. Ce qui nous pose le plus de problèmes, c'est les transmissions d'entreprises, c'est l'impôt sur la fortune ». De même, le jugement des dispositifs commentés est orienté par les conséquences supposées sur les clients : « c'est beaucoup plus embêtant pour nos clients », « donc voilà pour l'ISF, un ISF très proche de ce qu'on avait par le passé, avec un plafonnement très efficace. Je pense que y a un certain nombre de contribuables qui vont être assez vaillants ». Cette lecture du droit - pour les clients - est tendue vers une orientation particulière des conduites, consistant à assurer des opérations patrimoniales au moindre coût fiscal, ou, pour reprendre le terme employé communément par les conseillers patrimoniaux, à « lisser fiscalement » des opérations patrimoniales. Ces lissages donnent lieu à diverses opérations d'optimisation fiscale, qui consistent toujours à se situer à la « limite » du droit.

Moi je travaille, je veux être super rigoureux, je suis, le droit, le droit, rien que le droit. Pas, en dehors : le droit. Mais par contre quand c'est dans mon droit, c'est mon droit, voyez. J'ai toujours appris, ça, d'ailleurs dans mon DESS, c'est, on va jusqu'au bout de la limite. Mais, on est dans la limite ! Mais on est

dans le droit ! Voilà c'est tout. À partir du moment où on respecte ça, y a pas de raisons d'avoir de difficultés. C'est parfois une question d'interprétation.<sup>5</sup>

Le terme de limite témoigne de ce que les montages réalisés se situent toujours dans une zone peu définie. La frontière entre légalité et illégalité est transformée en espace dans lequel tout repose sur l'interprétation et la qualification de la situation donnée. La marge de manœuvre est souvent offerte par le texte même, où tout n'est jamais entièrement défini. Dans une intervention sur les apports avant cession, au colloque évoqué précédemment, l'invité commence d'emblée par pointer les trois types d'incertitudes que comportaient les lois de finance précédentes et sur lesquelles reposaient la plupart des montages. De ce point de vue, toute la force de ces lectures du droit repose sur leur caractère inépuisable, car là où le législateur se trouve obligé de préciser un texte, pour couper court à ces opérations, il donne du même coup un cadre à ces schémas d'optimisation, rendant certains futures montages inattaquables. Le travail à la limite du droit produit souvent un discours ambivalent, dans lequel les conseillers reconnaissent à demi-mots le caractère parfois frauduleux de certaines pratiques, mais tiennent toujours un discours très euphémisé sur ces dernières. Sont ainsi évoqués des « schémas qui, le cas échéant, étaient peut-être un petit peu borderline », des cas « difficiles à défendre », des particuliers « peut-être un petit peu trop habiles » ou encore des « schémas peu favorables ».

Les espaces dans lesquels des acteurs décryptent la loi de finance pour leurs clients constituent un cas limite de ce que P. Lascoumes et D. Lorrain (2007) appellent les « trous noirs du pouvoir ». S'il ne faut pas majorer le pouvoir décisionnel de ces intermédiaires qui commentent des textes et dont on ne peut affirmer qu'ils cumulent un pouvoir de contrôle sur la mise en œuvre des politiques et sur la régulation des conflits, il apparaît que ces derniers détiennent en revanche un certain pouvoir, en tant qu'ils contribuent à orienter le comportement des autres – en l'occurrence de leurs clients –, grâce à leur autonomie normative, c'est-à-dire leur capacité à produire des règles de comportement. Ils sont bien positionnés dans des espaces ayant peu de visibilité et les montages qu'ils mettent sur pied reposent notamment sur la recherche de zones d'ombre qui transforment la frontière entre ce qui relève du légal et de l'illégal en un espace flou et diffus de négociation. Leur pouvoir repose notamment sur la maîtrise et le maniement de l'information, consistant à ne pas s'en tenir strictement à un texte et à l'énoncé d'un ensemble de règles, mais à réinscrire une information dans sa dynamique de construction et de contestation entre différentes institutions participant à la fabrique du droit.

Les opérations de *traduction* que réalisent régulièrement les conseillers pour leurs clients à partir du texte de loi de finance s'appuient sur une lecture, certes technique, mais au cours de laquelle sont exposées les interprétations diverses des règles de droit, sur le mode d'un récit mettant en scène les différents acteurs en concurrence pour produire des normes de droit et qui opposent leur vues. La lecture et le commentaire sont tendus vers la définition de zones floues, non définies par la loi, qui laissent ainsi une marge de manœuvre aux conseillers pour construire leurs schémas d'optimisation.

---

5. Entretien de 1h40 avec E. A., à son cabinet.

## 2 Un travail plus politique d'anticipation des réformes. L'exemple de la lecture commentée du projet de la loi de finance de 2003

La temporalité politique qui rythme le travail des conseillers les place dans une position délicate d'ajustement permanent et les conduit à développer des outils pour anticiper les réformes à venir. À partir de l'examen plus précis du commentaire des débats parlementaires portant sur la loi de finance pour 2003 par un acteur aux ressources variées se livrant à l'exercice devant un parterre de gestionnaires de fortune, on verra que l'anticipation s'appuie sur un travail plus politique de décryptage du jeu entre parlement, administration et gouvernement.

### 2.1 Lire entre les lignes de la loi de finance : « Faire défilé et s'arrêter quand il faut »

L'incertitude est, paradoxalement, le gagne-pain des conseillers mais aussi leur contrainte principale. Beaucoup de conseillers patrimoniaux insistent ainsi sur l'importance de la réversibilité et de la simplicité des solutions proposées à leurs clients. Les conseillers doivent travailler sur une triple temporalité : celle des marchés financiers, celle de la réforme politique qui modifie ou peut modifier le cadre juridique et fiscal dans lequel leur action se déroule et celle de la vie des clients qui, par excellence, est mouvante et en partie incertaine. S'ils font un travail de réduction des incertitudes, l'absence de coordination entre ces trois types de rythmes sociaux les conduit à être très réactif sur ces trois terrains. Les questions de temporalité et de maîtrise des événements à venir contribuent à modifier les pratiques des conseillers en les plaçant dans une position paradoxale : la nécessité d'être très réactif sur le court terme, afin de maîtriser le temps long, grève en pratique le déroulement d'une stratégie sur le long cours. Les changements rapides intervenant dans les lois de finance et la jurisprudence constituent ainsi un motif de plainte récurrent.

Même sous Sarkozy, il y a eu 5 lois de finances rectificatives, comment voulez-vous faire ? Comment voulez vous travailler ? Y a que les avocats qui sont nourris, les avocats fiscalistes, ils font leur beurre. On les appelle en permanence, en disant attention il y a une modification. Comment vous voulez travailler avec quelqu'un ? Vous dites aujourd'hui, on est là. On fait un diagnostic patrimonial, on est en mars. Trois lois de finances rectificatives en septembre, ce que vous avez fait est moins bon.<sup>6</sup>

[Au téléphone avec un collègue au sujet d'un client] Moi je suis, on est perdu là-dedans, moi je vais lui envoyer le... On est pas plus avancé ! Parce que tout le monde gueule, mais je sais pas si le gouvernement reculera, reculera pas, est-ce qu'il va... Parce que, attention, le ministre a l'air de sous-entendre qu'il y a aura de très grosses modifications. Le ministre il a dit oh la la le projet de loi, là, qu'on vous a présenté, c'est vraiment à la hache, mais y aura des ajustages [...] Mais c'est pour ça qu'aujourd'hui, on est complètement dans le flou, je ne sais pas si il a décidé de vendre ou pas, mais euh on est un peu dans/ Oui, de toute façon perdu pour perdu/ Exactement oui, oui/ Bah moi de toute façon j'veais lui dire dans le mail, j'veais lui dire qu'on est quand même beaucoup dans le flou

---

6. Entretien de 2h avec D. L., à son domicile.

parce que c'est une loi qui risque d'être énormément amendée, même avec la volonté du gouvernement, et donc euh on est vraiment dans le flou hein. Parce que, il faut aussi qu'on se dédouane un peu.<sup>7</sup>

L'énervement des conseillers ne porte pas tant sur le contenu normatif des lois que sur le rythme selon lequel les réformes s'enchaînent et l'incertitude qu'il génère. Le contenu affecte finalement leurs pratiques à la marge et ne détermine qu'en partie, comme on a vu précédemment, la marge de manœuvre dont ils disposeront pour trouver de nouvelles voies d'optimisation fiscale dans le cadre des opérations qu'ils conduisent sur les patrimoines de leurs clients. Si les conseillers, en tant qu'ils sont dans une relation de service marchande, ne constituent donc pas en problème la teneur politique des lois de finance, le rythme et la temporalité des réformes contraignent en revanche directement leurs pratiques. L'enjeu étant de parvenir à maintenir sur le long cours des relations avec les clients, à travers la mise en place de stratégies portant sur le long terme notamment, ils doivent veiller à engager leurs clients dans des montages ayant un minimum de stabilité. Comme l'avance cet avocat fiscaliste devant son audience composée de gestionnaires de fortune : « Il n'y a rien de plus ennuyeux pour le client et pour nous que d'avoir l'ancien client dans une structure patrimoniale totalement optimisée à une situation donnée, les législatives, et malheureusement, non flexible, parce que si on veut défaire le mécano, il y a des coûts énormes, soit des coûts fiscaux, soit des coûts non fiscaux qui font qu'on ne peut pas défaire le mécano »<sup>8</sup>. Un conseiller préférera donc prendre des précautions en envoyant au client une synthèse lui expliquant « qu'on est dans le flou » et qu'il vaut mieux attendre sans rien faire, plutôt que de mettre en place des structures rigides et non réversibles.

Les lectures de la loi de finance par les conseillers sont ainsi doublement orientées : vers une explication, qui met en jeu leurs compétences techniques, des mécanismes possibles d'optimisation fiscale compte-tenu d'un changement de règle, mais aussi vers l'anticipation des futures réformes. Ce travail d'anticipation explique peut-être l'attention portée à la cartographie des acteurs ayant prise sur la fabrique du droit ainsi que le détour par l'histoire de certaines règles, qui permettent de mieux comprendre les différents intérêts et prises de positions en présence et d'anticiper d'éventuels rebondissements intervenant dans la jurisprudence, dans l'engagement de contentieux par l'administration ou encore dans la rectification des lois de finance par les parlementaires. Si les conseillers se trouvent relativement outillés pour éclairer les différentes dispositions d'une loi – en faisant appel à des spécialistes qu'ils connaissent, par la lecture régulière de la presse spécialisée, ou encore par la possibilité de déléguer la partie la plus technique aux départements d'ingénierie patrimoniale – ils ont *a priori* moins de ressources pour faire ce travail d'anticipation et cadastrer précisément l'ensemble des possibles. Afin d'appréhender plus avant les outils qu'ils mobilisent pour anticiper les réformes, on propose d'étudier l'intervention de Michel Taly, invité récurrent des matinées thématiques de l'AFFO, lors d'une de ces matinées se déroulant le 26 novembre 2002<sup>9</sup>. Il ne s'adresse pas en premier lieu aux clients, qui ne sont pas présents, mais à des gestionnaires

---

7. Entretien de 3h40 avec F. T., chez lui.

8. Présentation des modalités de la loi de la finance par M. Taly lors d'une réunion de l'AFFO, le 26 novembre 2002.

9. On s'appuie sur la retranscription intégrale de cette réunion. N'ayant pu y assister, on ne dispose en revanche ni de l'intonation, ni de données d'observation.

de patrimoine et autre family officers.

Dès ses premiers mots, il annonce clairement que son intervention ne porte pas tant sur ce qui est dans le texte que sur ce qui ne s'y trouve pas : « Bien évidemment ce n'est pas une présentation des mesures de la loi de finances que je vais faire, il y a plein d'autres endroits où on fait ça. Ce qu'on va faire c'est plutôt un exercice boule de cristal pour essayer d'anticiper ce qui pourrait nous arriver en matière de fiscalité patrimoniale ». Par sa trajectoire, M. Taly dispose précisément d'un certain nombre de ressources qu'il va mettre à dispositions des conseillers. Énarque, fils d'un inspecteur des impôts, il entre dès les années 1970 au ministère des finances, au sein du bureau chargé des questions de législation à la Direction Générale des Impôts (D.G.I.). Sa trajectoire est marquée par des allers-retours entre la haute fonction publique et l'occupation de postes importants dans le secteur bancaire. Il quitte ainsi la fonction publique en 1983 pour commencer une carrière dans la banque, au Crédit Lyonnais puis à la Banque Lazard, avant de revenir travailler en 1988 dans le cabinet de Michel Rocard comme haut fonctionnaire, mais surtout comme fiscaliste. Il est par la suite nommé à la tête de la Direction de la Législation Fiscale (D.L.F.), qu'il dirige de 1988 à 1995. M. Taly travaille ainsi avec des gouvernements socialistes, puis avec l'équipe d'Edouard Balladur et notamment Nicolas Sarkozy, qui est alors ministre du budget. En 1995, à l'arrivée du gouvernement d'Alain Juppé, il quitte son poste à la D.L.F. et entame une seconde carrière comme fiscaliste dans divers cabinets d'avocats. Il explique en entretien que, si le passage dans le privé était chose fréquente dans la haute fonction publique, les reconvertis allaient la plupart du temps dans la banque et qu'il était en revanche assez rare et relativement mal perçu de quitter un poste important à la D.G.I. pour aller exercer en libéral comme fiscaliste. Les ressources qu'il déploie dans son intervention pour anticiper, à partir des débats ayant cours au même moment au parlement, les futures réformes, tiennent principalement à sa connaissance fine de certains hommes politiques et des espaces dans lesquels la préparation, le vote et l'instruction la loi ont lieu. Cette proximité ressort dans certains commentaires annexes sur la personnalité d'un ministre (« Lambert, peut-être qu'il s'énervé mais c'est tout intérieur, il doit somatiser »), sur la profession de certains parlementaires, ou encore lorsqu'on l'interroge sur la façon dont les alternances politiques pèse sur la souplesse de la D.L.F.

Le travail d'anticipation auquel va se prêter M. Taly à l'attention des gestionnaires s'apparente à un travail de socialisation visant à familiariser ces derniers à cet l'exercice « boule de cristal ». Le premier élément consiste à leur apprendre à se repérer dans les débats parlementaires : « Il faut savoir lire ces trucs là parce que c'est un peu fastidieux. Il faut pouvoir faire défiler et puis s'arrêter quand il faut ». Le repérage consiste tout d'abord à sortir d'une vision linéaire des débats parlementaires, autrement dit à apprendre à distinguer, non pas les seules informations importantes (qui portent sur le contenu de ce qui est dit), mais les moments du rituel parlementaire susceptibles d'aider les conseillers patrimoniaux à anticiper les futures réformes. Il explique ainsi aux gestionnaires la nécessité de « toujours surveiller de très, très près une loi de finance rectificative », l'administration y ajoutant souvent des points de jurisprudence importants en dernière minute. Il s'arrête de même à plusieurs reprises sur la nécessité de prêter une attention particulière aux amendements déposés par les députés de la majorité. L'apprentissage passe ainsi par une prise de distance avec les seuls textes parlementaires et leur réinscription dans la scène sur laquelle ils s'écrivent. M. Taly analyse

non plus les textes, mais plutôt le déroulement des séances au parlement, à la manière d'un spectacle qu'il a appris à regarder, à comprendre et, partant, à anticiper. Le caractère routinier du travail parlementaire lui permet ainsi de remarquer que les amendements déposés au temps  $t$  contiennent la plupart des points sur lesquels la Commission des Finances va insister en  $t+1$ .

## 2.2 Petite leçon de conjoncture politique pour gestionnaires de fortune

Tout le long de son intervention, M. Taly va mobiliser différents registres d'explications pour éclairer le « jeu entre parlement et gouvernement » comme il le désigne, à partir des débats autour de la loi de finance pour 2003. Pour reprendre la métaphore théâtrale, il commente aussi bien la scène, lieu des annonces et des prises de position publiques, qu'il émet des hypothèses sur ce qui a pu se passer dans les coulisses, à l'abri des regards : « Ils ont pas déposé [d'amendements] parce que je suppose qu'ils ont dû se mettre d'accord avec Lambert pour éviter d'avoir un amendement avec un risque de vote. Parce qu'avant qu'un amendement soit retiré, il y a toujours un risque que quelqu'un demande le vote quand même ». C'est notamment en évoquant au fil de son discours les différentes contraintes avec lesquelles les parlementaires comme les gouvernants doivent composer qu'il propose d'éclairer leurs propos respectifs. Les contraintes sont en premier lieu d'ordre politique. Le calendrier électoral, explique-t-il aux gestionnaires, fournit un cadre au jeu entre le gouvernement et sa majorité, la proximité de l'élection rendant d'autant plus probable le dépôt d'amendements par les parlementaires de la majorité. Ainsi, il explique le dépôt d'amendements sur l'ISF au Sénat de la façon suivante : « peut-être parce que sa clientèle est un peu plus intéressée par l'ISF que celle de l'assemblée, peut-être parce que eux, ils ont des élections en 2004, surtout parce qu'ils sont tout à la joie d'avoir un gouvernement qui leur est très favorable ». Réciproquement, l'absence de discussion sur l'ISF à l'Assemblée résulterait du fait que la majorité « est suffisamment loin de la campagne de réélection pour ne pas souhaiter embarrasser le gouvernement ». Ces contraintes tiennent en second lieu à la nécessité pour chaque intervenant de tenir son rôle tout en maintenant une cohérence avec les rôles occupés précédemment. Ainsi, il s'étend sur l'avantage des sénateurs de la majorité qui, en plus de l'alternance gouvernementale, font face à « un Premier Ministre, Sénateur, un Ministre du budget Sénateur, un Ministre du budget complètement coincé en plus parce que, comme il a été rapporteur général du budget, tous les amendements qui lui arrivent, il les a soutenus les années précédentes ». Le ministre du budget, Alain Lambert, en tant qu'ancien rapporteur de la commission des finances, se trouve d'après lui d'autant plus contraint à accepter certains amendements des sénateurs appartenant à la majorité qu'il a lui-même défendu ces amendements l'année précédente, contrairement au président de la commission des finances qui ne prend pas directement la parole sur chacun. Au-delà de la contrainte consistant à maintenir un minimum de cohérence sur ses prises de positions tout en restant dans son rôle, l'obligation de cohérence est renforcée, d'après M. Taly, par le souci de « garder la face », pour l'exprimer en termes goffmanien, souci qui serait particulièrement cher aux hommes politiques. À propos d'une mesure mise en place par le gouvernement Juppé et qu'une majorité de sénateurs de droite souhaiterait à présent voir supprimée, il souligne ainsi : « ils ne se rendent pas compte que le reste de la France se fout complètement de ce qu'ils racontent entre eux, parce que personne ne lit l'ana-

lytique des débats, mais ils sont très sensibles à l'aspect "on est ridicule" ». Cette contrainte de cohérence se trouve d'après lui davantage relâchée chez « les jeunes Députés UMP » qui ont dit « très clairement, nous ces conneries, on en a rien à foutre, on n'était pas là. Donc leur truc, de "on n'ose pas y toucher, parce que c'est une connerie qu'on a faite nous-mêmes", alors eux, ils ne se sentent vraiment pas concernés ». Les chances d'aboutir à l'abrogation de cette mesure gênante (prise sous le gouvernement Juppé), parce qu'elle limitait la portée de certains mécanismes d'optimisation fiscale réduisant considérablement la somme due par certains contribuables au titre de l'ISF, dépend ainsi finalement du rapport de force entre ces jeunes UMP et les autres députés de la majorité, rapport qui recouvre aussi d'après lui une opposition entre les députés UMP chefs d'entreprise ou hauts fonctionnaires « ayant une expérience de l'entreprise » et les « profs » qu'ils ont en face. Enfin, la dernière contrainte mise en lumière par M. Taly tient à la plus ou moins grande probabilité de médiatisation des mesures défendues par les parlementaires. L'absence de dépôt d'amendements par les jeunes UMP pour abroger la fameuse mesure gênante du gouvernement Juppé est expliquée ainsi par les risques de médiatisation comparés d'une telle abrogation et d'une autre mesure qui aboutirait à vider de sa substance moins ouvertement la disposition en question : « C'est politiquement la chose la moins dangereuse pour eux, dans la mesure où personne n'y comprend rien. Pour arriver à faire monter une mayonnaise dans l'opinion publique sur le pacte d'actionnaires, l'outil de travail, il faut déjà être fort. ».

L'importance du travail d'anticipation dans les activités des conseillers invite à questionner en retour la dynamique de la fabrique du droit et à remettre en cause la dichotomie classique entre fabrique et mise en œuvre du droit. Il y a de fait un jeu d'anticipations croisées entre les différents acteurs qui participent à l'élaboration des règles et les usagers que sont l'ensemble des professionnels qui régulièrement lisent et mobilisent ces dernières. Les acteurs de la D.G.I., les parlementaires, le conseil constitutionnel ainsi que les gestionnaires de patrimoine et autres avocats fiscalistes, en faisant un travail d'anticipation de leurs actions respectives, participent conjointement à la dynamique de la fabrique du droit.

[Auditoire] Vous ne vous imaginez pas que la D.G.I., si on remet le plafonnement, ne va pas nous mettre un truc ravageur de renversement de charges de la preuve, de truc à la con, type 209 B où on va se faire complètement avoir. Parce que, c'est ça le problème, parce que notre plafonnement, il était efficace à cause de tout ce qu'on faisait pour sortir en plus-value. Enfin, plus-value entre divers choses qui ne rentraient pas dans le calcul. Mais si tous les rendements économiques de mon patrimoine rentrent dans le dénominateur, c'est inacceptable. Moi je serai la D.G.I., je ne laisserais pas remettre le plafonnement sans essayer de me border d'une façon ou d'une autre contre toutes les techniques qu'elle connaît maintenant, parce qu'elle les a détectées en contrôle fiscal. Après, elle connaît toutes celles qu'on avait trouvées, pas toutes celles qu'on va trouver la prochaine fois.

Un jeu s'établit entre le travail d'optimisation des conseillers, le travail de jurisprudence réalisé à partir de leurs schémas et le travail législatif anticipé, entre autres, sur cette base. Dans ce jeu, les conseillers font reposer leurs anticipations sur une connaissance fine des « rôles sociaux » – « actualisation de droits et de devoirs attachés à un statut donné » tels que les

définis Erving Goffman (1973, p. 24) – des acteurs politiques. Là où P. Bourdieu (1986) a bien vu que les producteurs de lois et de règlements « doivent toujours compter avec les réactions et parfois les résistances, de toute la corporation juridique et notamment de tous les experts judiciaires (avocats, notaires, etc.) » (p. 6), on peut ajouter qu’il ne s’agit pas tant, dans le cas étudié, d’une lutte autour du contenu des règles, que d’un jeu d’anticipation de ces dernières, visant à dégager des voies d’optimisation relativement souples et durables, qui vont faciliter le maintien de la relation marchande avec les clients.

Le rythme et les aléas des réformes fiscales, bien qu’ils assurent un travail au conseiller, obligent ces derniers à ajuster sur le court terme leurs schémas. Le travail d’anticipation vise ainsi à pallier l’incertitude qui entoure les réformes politiques à venir. Ce travail nécessite d’autres ressources que la seule connaissance fine de la fiscalité. M. Taly, par sa proximité importante avec les hautes sphères de la politique et de l’administration s’efforce ainsi de socialiser les gestionnaires de fortune à la délicate tâche consistant à lire entre les lignes d’une loi de finance afin de comprendre en quoi ce qui y figure et ce qui n’y figure pas peut apporter des signes d’une future réforme. Il s’appuie pour cela sur l’exposé des contraintes politiques des acteurs, des rapports de force dans lesquels ils se trouvent et explique *in fine* en quoi leurs positions respectives (leur âge, leur statut, leur carrière, leur profession) peuvent expliquer leurs prises de positions au cour des débats.

### 3 Sur-politisation et sous-politisation d’un instrument de plafonnement de l’Impôt de solidarité sur le Fortune

Les modalités du travail de lecture, de *traduction* et d’anticipation étant examinées, comment construire un discours sociologique sur ce discours savant ? Le détour par la compréhension de la matière sur laquelle ces professionnels travaillent semble essentiel pour comprendre la genèse et la mise en œuvre de certains instrument fiscaux de gouvernement. Ces lectures, si elles ne peuvent être reprises directement par le sociologue, permettent de dessiner les dynamiques de sur et de sous-politisation du plafonnement de l’ISF.

#### 3.1 Le sociologue face aux pratiques de lectures de la loi de finance

On ne peut qu’être surpris par le peu de développements sur les questions fiscales en sociologie et en science politique et s’étonner de ce que « l’étude du système fiscal [soit], dans une très large mesure, restée l’apanage des juristes et des économistes » (Tristram, 2005, p. 5), contribuant ainsi à une hyper-technicisation de l’objet. En France, et notamment par comparaison avec les nombreux travaux des historiens et des politistes américains, peu de travaux portent sur les réformes fiscales et sur les principaux impôts (Delalande, 2011)<sup>10</sup>. La technicité des débats ayant trait aux questions fiscales constitue de fait un obstacle à l’appréhension des dynamiques de réformes de l’impôt. Pour autant, l’entrée dans cette matière technique est précisément nécessaire pour constituer la fiscalité en objet d’étude.

---

10. Philippe Bezes et Alexandre Siné (2011) ont contribué à relancer la dynamique de la recherche sur les finances publiques, partant du constat plus général qu’en France, les processus d’allocation, de redistribution et de contrôle des ressources budgétaires et fiscales ont trop peu été constitué en objet de recherche.

Face à la longueur des textes ayant trait à l'Impôt de Solidarité sur la Fortune, le sociologue peut toutefois être pris d'un certain vertige. La production d'un discours sociologique sur l'impôt se trouve prise dans un double écueil. Le risque de se perdre dans les méandres des textes et des débats et de faire de l'histoire de l'impôt celle de l'empilement d'un ensemble de dispositions dont on perd la cohérence. Le danger est alors de reprendre directement le discours des experts « par profession » qui ont le monopole de la parole sur cet objet (Becker, 2002), pour comprendre ces dispositions techniques. L'écueil inverse serait de renoncer à entrer dans la cuisine de l'impôt, au risque de s'en tenir à ce qui est fortement investi politiquement et symboliquement par les hommes politiques dans son histoire et de ne pas restituer les mouvements de réformes plus discrets de celui-ci. L'histoire de l'ISF pourrait ainsi s'écrire très simplement en retenant les principaux événements qui ont été investis symboliquement : sa création en 1981, sa suppression en 1986, son retour en 1988, la mise en place du bouclier en 2005, la baisse importante des taux en 2011, le retour à un impôt pré-bouclier en 2012. Cette histoire simplifiée conduit rapidement à majorer le poids des transitions politiques et de l'opposition entre le gauche et la droite, en ne regardant que les instruments les plus lisibles de réforme de l'impôts, comme le barème.

L'étude des lectures et analyses des lois de finance par les conseillers patrimoniaux ou les spécialistes auxquels ces derniers délèguent en partie ce travail facilitent le travail sociologique. Elles ont l'avantage d'inviter à se plonger dans les textes à travers la focale de leur réception et de leurs usages et ouvrent ainsi la possibilité de retracer une histoire des instruments que mobilisent et qu'analysent les conseillers patrimoniaux, autorisant à laisser de côté certains aspects autour desquels il aurait été possible de se perdre, pour resserrer le propos autour des questions qui sont constituées comme importantes par ces lecteurs de la loi de finance. Par ailleurs, le suivi du travail de tri et de sélection opéré par les conseillers déplacent le regard vers des textes comportant des dispositions que ces derniers jugent importantes, mais qui ne sont pas pour autant des lois de finance, textes que tout profane ne peut avoir l'idée d'aller regarder. L'entrée par les usages de la loi de finance invite ainsi à reconstruire une histoire plus complexe du cheminement de l'ISF en resserrant le propos autour d'un instrument particulier, objet principal des discussions de ces lecteurs et traducteurs des lois de finance. La perspective stimulante de déconstruction l'action publique *via* les instruments (Lascoumes et Le Galès, 2005), inspirée par la sociologie des sciences, notamment les travaux de Bruno Latour, mais aussi par les travaux de Michel Foucault et d'Alain Desrosières (1993) paraît particulièrement heuristique pour éclairer l'histoire de l'ISF, impôt trop souvent réduit à sa teneur idéologique et symbolique, et autour duquel les professionnels du conseil patrimonial et de la fiscalité ont déployé leur virtuosité pour le minorer. L'instrumentation de l'action publique, définie comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 12) invite le chercheur à considérer l'action publique comme un espace construit autant par des techniques et des instruments que par le contenu normatif des décisions et leurs finalité. L'instrument sur lequel on se penche, dont les qualifications changent au cours du temps, peut communément être désigné comme un mécanisme de plafonnement de l'impôt. Le plafonnement consiste à limiter le montant de l'impôt dû en fonction des flux de revenus perçus. Pour le dire simplement : un particulier ayant un patrimoine important et percevant des revenus faibles peut ainsi limiter

le montant de l'impôt dû à ce titre. S'il a par exemple placé dans une structure soumise à l'Impôt sur les Sociétés la majeure partie de son patrimoine, il peut se verser des revenus relativement bas permettant de déclencher le mécanisme du plafonnement et de réduire son impôt. Le plafonnement est introduit pour la première fois lors de la refonte de l'ISF en 1989, par le gouvernement socialiste de M. Rocard. C'est à cet instrument et à sa dynamique de sous et de sur-politisation qu'est à présent consacré notre propos.

### **3.2 Le plafonnement de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune : un instrument silencieux et contraignant de gouvernement**

Le plafonnement de l'ISF ne doit pas être appréhendé uniquement pour son impact sur les contributions de certains particuliers, mais aussi en ce qu'il a structuré sur le long terme les réformes - plus ou moins discrètes - de l'ISF. Comme le note Pierre-Yves Baudot (2014, p.14) les instruments « doivent leur force à leur capacité à structurer sur le long terme des configurations d'acteurs ». Dans le cas du plafonnement de l'impôt, on pourrait ajouter qu'il a façonné aussi la mise en œuvre d'autres instruments, dont l'invention est difficilement séparable du cheminement politique qu'il a connu. La question de la coordination entre les instruments de réformes de l'ISF ne peut être séparée de la question de leur politisation respective. En suivant l'hypothèse selon laquelle une même question peut connaître des dynamiques de sur-politisation et des dynamiques de sous-politisation (Lascoumes, 2009), il apparaît, en l'occurrence, que le plafonnement de l'ISF a connu un épisode rapide de sur-politisation à l'occasion de l'instauration du bouclier fiscal, mais qu'il a dans le même temps occasionné l'invention d'instruments sous-politisés et plus discrets de réforme de l'impôt.

L'épisode de médiatisation et de sur-politisation du plafonnement occasionné par la mise en place du bouclier fiscal en 2005 sous le gouvernement Villepin a été étudié par Alexis Spire et Nicolas Delalande (2013). Rappelons que la mise en place d'un bouclier en 2005 se traduit par l'instauration d'un plafonnement de l'impôt, le montant des impôts directs<sup>11</sup> ne pouvant dépasser 60% des revenus d'un contribuable en 2005, 50% en 2007 quand Nicolas Sarkozy arrive au pouvoir, et l'excédent étant remboursé, après demande du particulier auprès de l'administration fiscale<sup>12</sup>. A. Spire et N. Delalande (2013) reviennent dans leur article sur la genèse, le succès puis la disparition du bouclier et questionnent la dynamique de construction d'un problème public autour de cette mesure. Ils montrent à quel point son succès, au départ large, tient au travail politique de dissimulation des futurs bénéficiaires par l'utilisation de l'argument statistique. La sur-politisation du bouclier repose sur un travail politique de « déliaison »<sup>13</sup>, les défenseurs du bouclier fiscal tâchant de gommer son inscription dans l'histoire des réformes du plafonnement de l'ISF. Le changement de qualification vient asseoir le travail symbolique visant à ériger le bouclier en mesure nouvelle, concernant l'ensemble des contri-

---

11. En 2005, les contributions sociales (CSG et CRDS) ne sont pas retenues dans le calcul du montant d'imposition plafonné. Ces deux impôts seront en revanche introduits dans l'ensemble des impôts directs plafonnés par le bouclier après la loi Tepas du 1er août 2007.

12. Cette disposition avait été assouplie par la suite, les particuliers pouvant déduire directement du montant de l'impôt dû, l'excédent obtenu grâce au bouclier, sans formuler une demande auprès de l'administration.

13. On reprend ici le terme qu'emploie Brigitte Gaïti (1999) lorsqu'elle analyse l'interprétation des événements du 13 mai 1958. Elle montre qu'une « déliaison » a été opérée dans ces interprétations entre les événements du 13 mai et l'avènement du nouveau régime de la cinquième République. Ce faisant, elle met en lumière les liens, gommés par cette histoire officielle, entre ces deux événements.

buables et non simplement les assujettis à l'ISF, le terme de bouclier ayant « une acception plus large et [associant] implicitement l'impôt à une attaque ou oppression contre laquelle tous les contribuables doivent être protégés » (Delalande et Spire, 2013, p.11). À ce titre, notons que, dès 2006, ce travail symbolique de « dé-liaison » se trouve contesté au sein de la communauté des gestionnaires de fortunes, ces derniers voyant clairement dans la mesure la poursuite de l'histoire des réformes du plafonnement de l'ISF.

*« Derrière l'apparente simplicité de la règle dite du "bouclier fiscal" dont l'objectif affiché est de protéger prioritairement les "petits contribuables", se cache aussi une réforme de l'ISF qui ne veut pas dire son nom, notamment pour les victimes du "plafonnement du plafonnement" instauré en 1996. Quoiqu'il en soit, et puisque par définition un bouclier est un moyen de protection, il est nécessaire de s'approprier cette nouvelle arme de défense et d'en comprendre les principes afin de mettre en place des stratégies permettant de l'activer, pour ceux qui auront la possibilité d'y être éligible » (Gestion de fortune, n° 157, 2006).*

Si le travail politique de « dé-liaison » autour de l'instauration du bouclier fiscal a été étudié, on propose de revenir plus avant sur des réformes du plafonnement de l'ISF moins publicisées et sur leurs ramifications discrètes. Le plafonnement constitue d'après nous un instrument silencieux et contraignant de gouvernement. Silencieux, parce qu'il connaît, d'une part, une dynamique de sous-politisation, à la seule exception de l'épisode du bouclier, dont on a vu qu'il se traduisait précisément par un changement de qualification et par un travail symbolique de « dé-liaison », et, d'autre part, parce que contrairement au jeu sur le barème de l'impôt, la dimension technique de cet instrument permet de réformer l'ISF relativement discrètement. Contraignant parce que son instauration en 1989 et surtout sa réforme sous le gouvernement Juppé en 1996 – le « plafonnement du plafonnement » –, à laquelle les journalistes de *Gestion de fortune* font référence, vont constituer une contrainte politique importante pour les gouvernements et les parlementaires entre 1996 et 2005.

Sous l'impulsion des négociations entre la haute administration et le gouvernement, sont introduites dès 1982 un certain nombre de dispositions importantes ayant trait au jeune Impôt sur les Grandes Fortunes (IGF), créé en 1981, sans que ces dernières passent nécessairement par les bancs de l'Assemblée. L'exclusion des biens professionnels de l'assiette est ainsi étendue aux dirigeants de sociétés, détenant une part majoritaire des titres et exerçant des fonctions de dirigeant, par décision ministérielle, cette disposition étant entérinée discrètement par la suite lors de la refonte de l'impôt en 1989. De même, l'introduction d'un « plafonnement du plafonnement », qui interdit toute réduction d'un impôt supérieure à 50% du montant dû initialement (avant calcul du plafonnement), est portée essentiellement par l'administration fiscale, compte tenu des possibilités d'optimisation de l'impôt qu'avait générées la création d'un plafonnement à 70% en 1989. L'arrivée à la tête de la D.L.F., en 1995, du sous-directeur du contrôle fiscal, qui depuis cinq ans demandait au gouvernement d'instaurer un plafond pour limiter l'évasion fiscale, a sans doute favorisé le vote de la mesure par le gouvernement Juppé. La sous-politisation du plafonnement et de sa réforme tient en partie à l'inversion des marqueurs politiques classiques autour de l'ISF et à l'écart entre l'affichage politique (refonte d'un impôt à taux élevés, supporté par les plus riches pour financer les plus pauvres<sup>14</sup> et

---

14. Le changement de terminologie (d'Impôt sur les Grandes Fortunes en 1981 à Impôt de Solidarité sur la

érigé en marqueur symbolique du retour de la gauche en 1989) et la façon dont est conçue l'imposition à l'époque, avec la mise en place de cet instrument puissant de minimisation de l'impôt que constitue le plafonnement à 70%. La gauche a finalement inventé un instrument puissant de contournement de l'impôt, dont l'usage a été régulé, face aux pressions de la D.G.I., par un gouvernement de droite, avec l'instauration du fameux « plafonnement du plafonnement ». La contrainte politique que constitue ce double plafond va donner lieu, entre 1996 et 2005, à une série de mesures visant à contrer les effets de ce mécanisme. Une de ces ramifications discrètes se trouve fortement commentée dans le milieu professionnel de la gestion de fortune.

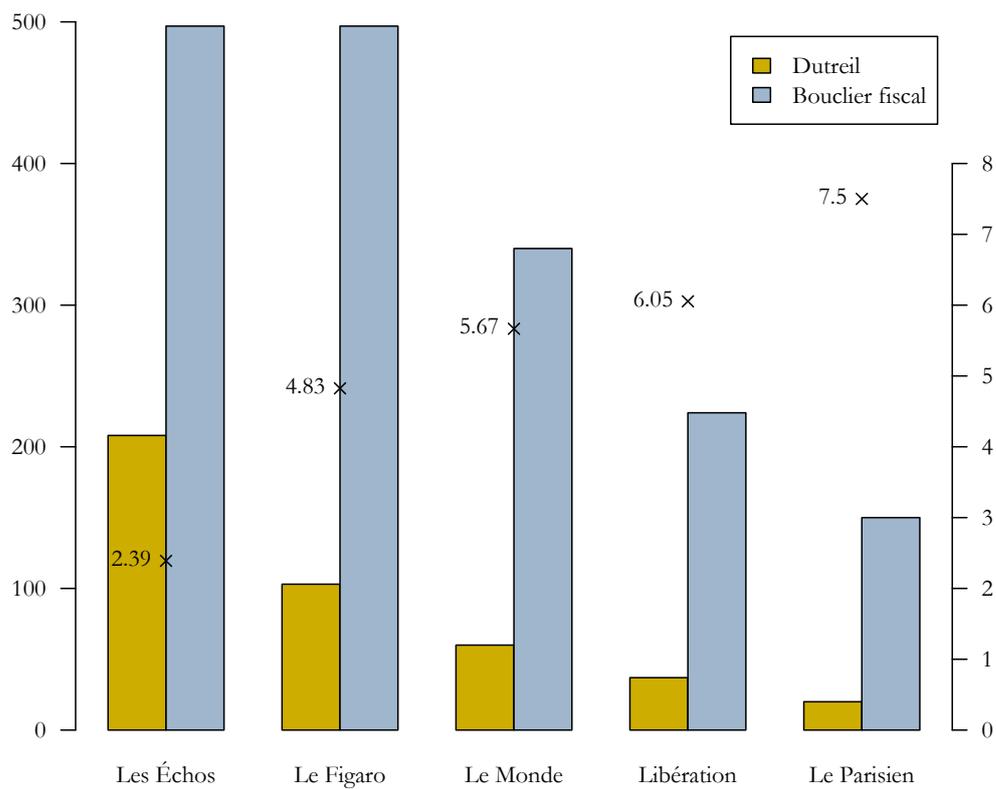
En 2003, le secrétaire d'État délégué aux Petites et Moyennes Entreprises, Renaud Dutreil, présente aux parlementaires sa loi pour l'initiative économique qui rend possible la formation de pactes d'actionnaires, auxquels un certain nombre d'avantages fiscaux, notamment en matière d'ISF, vont être associés. Ces pactes, rebaptisés par la suite « Pactes Dutreil » permettent à des actionnaires minoritaires, qui, groupés collectivement, détiennent au moins 25% du capital d'une société cotée ou 34% pour une société non cotée et s'engagent collectivement à ne pas céder ces titres pendant au moins six ans, de réduire de moitié l'assiette des actifs compris dans le pacte. Comme on peut lire dans *Gestion de Fortune* (n° 133, 2003) : « cet abattement de 50% sans limitation de montant peut permettre dans certains cas une exonération totale de l'ISF et dans presque tous les cas, un gain fiscal supérieur à 50%! ». Si un particulier a des actifs ordinaires, d'une valeur de 500 000 euros et une participation pactée d'un million d'euros, son actif total est logiquement de 1,5 millions d'euros et son ISF théorique (selon le barème en vigueur en 2003) s'établit à 4970 euros. L'actif taxable, après abattement Dutreil s'établit à  $0,5 + (1 \times 50\%)$ , soit 1 million d'euros. Il doit payer alors 1540 euros d'ISF, réalisant ainsi une économie d'impôt de 70%. Cet instrument puissant de limitation de l'impôt dû, qui vise notamment à contrer les effets du plafonnement du plafonnement, est largement sous-politisé. Tout d'abord, le cadre ne permet pas vraiment l'ouverture d'un débat sur l'ISF, la discussion ayant lieu, autour du vote, non de la loi de finance, mais d'une loi sur l'initiative économique dans laquelle il n'est pas explicitement fait référence à l'ISF. Les débats qui ont lieu à l'Assemblée en février 2003 portent précisément moins sur le contenu de la réforme que sur le cadre dans lequel se déroulent les discussions, les parlementaires de l'opposition accusant le gouvernement de réformer l'ISF sans le dire et les parlementaires de la majorité défendant une réforme tournée en premier lieu vers les petites entreprises et l'emploi. Par ailleurs, on peut supposer que la nature ciblée de la mesure, qui concerne des actionnaires minoritaires, ne favorise pas sa médiatisation. En outre, l'instrument est technique, notamment parce qu'il porte, non sur des exonérations simples, mais sur un abattement lié à la transformation de l'assiette de l'impôt. En l'occurrence, il suffit d'amender la définition juridique des biens professionnels et comme le note M. Taly dans son intervention à l'AFFO : « vous pouvez écrire l'article sans même dire, sans parler d'exonération d'ISF. Il suffit de dire le régime des biens professionnels est étendu à machin, ce n'est pas trop compliqué ». Cette technicité grève toute tentative de publicisation de la mesure. Deux instruments liés dans leur genèse à l'introduction du plafonnement du plafonnement – le bouclier fiscal et les pactes d'actionnaires – ont ainsi connu des dynamiques très

---

Fortune en 1989) vient asseoir le message politique selon lequel les montants issus du paiement de l'impôts permettraient de financer le tout nouveau Revenu Minimum d'Insertion.

différentes de politisation. Si ces deux instruments ont contribué à réformer l'ISF en vidant de substance le trop encombrant plafonnement du plafonnement, la médiatisation et le travail symbolique de « dé-liaison » opéré autour du premier ont participé à son succès autant qu'à sa disparition. La sous-politisation du second a en revanche facilité l'inscription dans le temps de cet instrument, qui a été assoupli continuellement et qui n'a pas été remis en cause depuis l'arrivée d'un gouvernement socialiste en 2012. En pleine période de sur-politisation du bouclier fiscal, il est ainsi fait peu de cas de l'assouplissement des pactes d'actionnaires de 2006 à 2011 dans la presse générale. Pour autant, en février 2006, en pleine médiatisation du bouclier fiscal, le magazine *Gestion de Fortune* invite R. Dutreil, auquel il consacre une interview de deux pages, pour évoquer les assouplissements des pactes d'actionnaires que ce dernier a contribué à inscrire dans la loi. Le graphique présenté ci-dessous, qui constitue une tentative pour approcher la médiatisation respective de ces deux instruments, permet d'étayer l'hypothèse d'une sur et d'une sous politisation de ces deux instruments de réformes de l'ISF. Le terme « bouclier fiscal » associé au terme « ISF » apparaît dans un nombre important d'articles, au moins deux fois plus souvent que lorsque le terme « ISF » est associé au terme « Dutreil ». Moins la presse est spécialisée autour des questions d'économie et de finance, plus l'écart entre le nombre d'articles comportant respectivement les termes « bouclier » et « Dutreil » est important ; le rapport est ainsi de 7,5 pour le journal *Le Parisien* contre 2,39 pour un journal comme *Les Échos*.

Cette dynamique de sous-politisation des réformes de l'ISF ayant trait au plafonnement et à ses ramifications se retrouve plus récemment dans le contraste entre la faible médiatisation d'une mesure portée par le nouveau gouvernement socialiste et la forte émotion qu'elle a suscitée chez les gestionnaires de patrimoine et leurs clients. Le plafonnement de l'ISF avait été supprimé par la loi de finance de 2011 qui instaurait un ISF simplifié, dont l'assiette était assez proche du précédent impôt, mais dont le barème, centré sur deux taux bas uniquement, était en rupture avec l'ensemble des barèmes précédents ; un impôt ouvertement plus simple et lisible (sans plafond), mais aussi plus clément avec les fortunes qu'auparavant. Un particulier avec un patrimoine taxable de 3 100 000 euros payait 18 970 euros d'ISF avec le précédent barème contre 4750 euros avec le nouveau, soit presque 4 fois moins. Le rétablissement de l'impôt avec un barème à cinq tranches, des taux plus élevés ainsi qu'un plafonnement généreux (sans plafonnement du plafonnement) à 75%, par le gouvernement Ayrault, constitue au premier abord une refonte de l'impôt sur le modèle de l'ISF de 1989. Si le surcroît d'imposition sur les revenus supérieurs à un million d'euros a été très relayé et discuté dans la presse, ce n'est pas cette mesure qui retient l'attention des conseillers patrimoniaux que je rencontre entre les mois d'octobre 2012 et juin 2013. Ces derniers emploient en entretien des termes très forts pour désigner le nouveau plafond, qui est taxé d'« inefficace » ou d'« inefficient » et qui constituerait un changement « considérable », « énorme », « meurtrier » pour les contribuables fortunés. Depuis l'instauration du plafonnement en 1989, et même avec la limitation de celui-ci en 1996, le législateur a finalement toujours permis de limiter le montant de l'impôt pour les particuliers parvenant à minorer les flux de revenus issus de leurs capitaux. La petite révolution introduite dans la loi de finance pour 2013, qui émeut tant les conseillers, consiste à modifier la définition du revenu retenue dans le calcul



**Nombre d'articles parus dans la presse quotidienne comportant les termes "ISF" et "Dutreil" d'une part, "ISF" et "bouclier fiscal" d'autre part (2000 et 2015).**

*Source : Europresse*

du plafonnement pour y inclure l'ensemble des revenus fictifs dégagés par les capitaux. Les plus-values latentes des contrats d'assurance-vie seraient ainsi comptabilisées dans les revenus, empêchant les particuliers ayant créé une holding patrimoniale imposée à l'Impôt sur les Sociétés et se versant des flux de revenus suffisamment bas pour bénéficier du plafonnement, de faire fonctionner un tel mécanisme. Le plafonnement ainsi mis en place ne protège que le très petit nombre de contribuables ayant de faibles revenus et un patrimoine immobilier important. Cette mesure a été censurée par le Conseil Constitutionnel deux fois de suite. Comme l'explique ce conseiller patrimonial, la définition du revenu ainsi censurée permet finalement de retrouver « un plafonnement extrêmement efficace, qui va produire des seuils très bas d'imposition »<sup>15</sup>.

Finalement, le détour par les lectures de la loi de finance permet d'entrer dans la matière technique des textes et de mettre en lumière certains instruments peu visibles de gouvernement, comme les pactes d'actionnaires ou l'intégration des plus-values latentes dans la définition du revenu retenue pour le calcul du plafonnement. On a montré que le plafonnement de l'ISF était un instrument sous-politisé de gouvernement, sa sur-politisation au moment de l'introduction du bouclier fiscal n'ayant précisément lieu qu'à la suite d'un travail politique de requalification et de « dé-liaison ». Il est surtout un instrument contraignant politiquement et a ainsi des ramifications discrètes. On a pris l'exemple des pactes d'actionnaires, mais d'autres mesures d'allègement ont été votées pour contrer le mécanisme du « plafonnement du plafonnement ». C'est l'écart de réception des mesures sur les deux scènes que sont les médias et les espaces de décryptage de la loi de finance dans lesquels les conseillers travaillent pour leurs clients, qui permet finalement de retracer les dynamiques de sur et de sous-politisation des instruments de fiscalité mis en place dans le cadre des réformes successives de l'ISF.

## Conclusion

Les pratiques de lecture des conseillers patrimoniaux offrent au sociologue plusieurs prises pour l'analyse de l'action publique, en particulier pour l'étude des réformes fiscales. Elles lui permettent en premier lieu de s'appropriier cette matière technique en mettant à profit les moments « pédagogiques » pendant lesquels les conseillers expliquent à des profanes du droit les différentes mesures de la loi de finance. Plus fondamentalement, les pratiques de décryptage de la loi par les conseillers gagnent à être analysées comme des activités ordinaires qui ponctuent leur travail. On a vu que cette activité était rythmée par la réforme politique, notamment par la publication, en fin d'année, des lois de finance et qu'elle consistait *a minima* à s'informer, mais aussi à rechercher des zones d'incertitude laissant une marge de manœuvre pour optimiser le patrimoine des clients, et enfin, à anticiper les éventuels changements à venir. Ces usages, certes variés, témoignent de l'autonomie normative dont disposent les conseillers, qui *traduisent* et reformulent certaines dispositions des lois de finance et contribuent ce faisant à orienter les comportements de leurs clients. Ces pratiques participent du brouillage de la frontière entre fabrique et mise en œuvre du droit, les anticipations croisées des règles et de leur contournement invitant plutôt à parler d'une co-production indirecte

---

15. Colloque « La nouvelle donne fiscale en gestion de patrimoine » organisé par la Fédération Nationale du Droit du Patrimoine à l'Université Paris-Dauphine le 17 janvier 2013.

du droit par des acteurs nombreux : gouvernement, parlementaires, D.G.I, D.L.F., conseil constitutionnel, cours de justice, mais aussi gestionnaires de fortune. Enfin, ces lectures permettent de multiplier les scènes de réception des lois de finance et de ne pas être pris par le seul éclat médiatique de certains instruments. L'émotion des conseillers patrimoniaux face à certaines mesures discrètes, comme l'intégration des plus-values latentes dans la définition du revenu servant au calcul du plafonnement de l'ISF, ou le vif intérêt qu'ils accordent à certains instruments, comme les pactes d'actionnaires créés en dehors des lois de finance et de tout débat sur l'ISF, permet de reconstruire les dynamiques de sous-politisation du contraignant plafonnement de l'ISF et de ses ramifications discrètes.

## Références

- BAUDOT, Pierre-Yves (2014). « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique ». In HALPERN, Charlotte et AL., éditeurs : *L'instrumentation de l'action publique*, pages 193–236. Presses de Sciences Po.
- BECKER, Howard (2002). *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*. La découverte.
- BELORGEY, Nicolas (2012). « De l'hôpital à l'état : le regard ethnographique au chevet de l'action publique ». *Gouvernement et action publique*, 2(2):9–40.
- BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric (2012). « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses ». *Gouvernement et action publique*, 2(2):41–87.
- BEZES, Philippe et SINÉ, Alexandre (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de Sciences Po, Paris.
- BOLTANSKI, Luc (1973). « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe ». *Revue française de sociologie*, 14(1):3–26.
- BOURDIEU, Pierre (1986). « La force du droit [Eléments pour une sociologie du champ juridique] ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64(1):3–19.
- CALLON, Michel (1986). « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année sociologique*, 36:169–208.
- DELALANDE, Nicolas (2011). « La réforme fiscale et l'invention des "classes moyennes" ». In BEZES, Philippe et SINÉ, Alexandre (dir.) , éditeurs : *Gouverner (par) les finances publiques*, pages 135–163. Presses de Sciences Po.
- DELALANDE, Nicolas et SPIRE, Alexis (2013). « De l'île de Ré à l'île d'Arros ». *Revue française de science politique*, 63(1):7–27.
- DENORD, François et ROSENTAL, Paul-André (2013). « Comment lier l'économique et le social ? » *Gouvernement et action publique*, 2(2):183–219.
- DESROSIÈRES, Alain (1993). *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*. La Découverte, Paris.
- DUBOIS, Vincent (2012). « Ethnographier l'action publique ». *Gouvernement et action publique*, 1(1):83–101.
- DUFURNET, Hélène (2014). « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire" ». *Gouvernement et action publique*, 1(1):29–49.
- GAÏTI, Brigitte (1999). « Les incertitudes des origines. Mai 58 et la Ve République ». *Politix*, 12(47):27–62.

- GOFFMAN, Erving (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne, tome 1 : La présentation de soi*. Éditions de Minuit, Paris.
- HAMMAN, Philippe (2008). « Patrons et milieux d'affaires français dans l'arène politique et électorale ( XIXe - XXe siècles) : quelle historiographie ? » *Politix*, 84(4):35–59.
- LALLEMAND, Jean-Charles (2008). « Les hommes d'affaires en politique dans les régions de Russie : émergence, affirmation et déclin d'un type d'acteurs politiques ». *Politix*, 84(4):61–90.
- LASCOUMES, Pierre (2009). « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation ». *Revue française de science politique*, 59(3):455–478.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick (2005). *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, Pierre et LORRAIN, Dominique (2007). « Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique ». *Sociologie du travail*, 49(1):1–9.
- LASCOUMES, Pierre et SERVERIN, Évelyne (1988). « Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques ». *Droit et société*, 9(1):165–187.
- POLLARD, Julie (2010). « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement ». *Sociologie du travail*, 52(3):323–339.
- ROT, Gwenaële , BORZEIX, Anni et DEMAZIÈRE, Didier (2014). « Introduction. Ce que les écrits font au travail ». *Sociologie du Travail*, 56(1):4–15.
- SILBEY, Susan S. et EWICK, Patricia (1998). *The common place of law : Stories from everyday life*. University of Chicago Press.
- TRISTRAM, Frédéric (2005). *Une fiscalité pour la croissance. La Direction Générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*. CHEFF, Paris.