

NICOLAS DELALANDE

LES BATAILLES DE L'IMPÔT

Consentement et résistances
de 1789 à nos jours

ÉDITIONS DU SEUIL

25, boulevard Romain-Rolland, Paris XIV^e

Ce livre est publié dans la collection
L'UNIVERS HISTORIQUE

ISBN 978-2-02-104928-2

© Éditions du Seuil, mars 2011

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Introduction

« Les impôts sont le prix à payer pour une société civilisée. Trop de citoyens veulent la civilisation au rabais » : c'est par ces mots que le secrétaire au Trésor Henry Morgenthau Jr. attirait en 1937 l'attention du président Franklin Delano Roosevelt sur la gravité des problèmes soulevés par la fraude et l'évasion fiscales. Il ajoutait qu'il était nécessaire d'atteindre un « niveau plus élevé de moralité dans les rapports du citoyen avec son gouvernement »¹. Le lien qu'il établissait entre impôt et civilisation a de quoi surprendre aujourd'hui, à une époque où il est de bon ton de déplorer le poids de la fiscalité sur l'économie et ses effets « confiscatoires ». Le jugement de Morgenthau décrit pourtant de façon adéquate la voie suivie au cours du xx^e siècle par les pays dits développés : la part de l'impôt dans le produit intérieur brut (PIB), proche de 10 % un peu partout avant la Première Guerre mondiale, s'élève en moyenne à 35 % dans les pays de l'OCDE en 2007, allant de 28,3 % pour les États-Unis à 48,7 % pour le Danemark. À l'échelle mondiale, les pays où l'impôt représente entre un quart et la moitié du PIB sont aussi ceux qui garantissent le mieux les libertés individuelles et l'expression démocratique². La hausse

1. Henry Morgenthau Jr., « Note du Trésor sur la fraude et l'évasion fiscales », 21 mai 1937, publié in *L'Économie politique*, n° 19, 2003, p. 63.

2. André Barilari, Thomas Brand, « Le paradoxe de Montesquieu. De la corrélation entre l'importance des prélèvements obligatoires, le développement économique et social et le niveau de démocratie », *Revue française de finances publiques*, n° 108, octobre 2009, p. 133-192 ; Sven Steinmo, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1993.

continue des taux de prélèvements, du moins jusqu'aux années 1970, a accompagné la croissance économique, le développement des services publics et la construction des protections sociales. La France n'a pas échappé à cette évolution, avec un taux égal à 43,5 % du PIB en 2007, contre 8 à 10 % en 1900, soit une multiplication par quatre en un siècle¹. Les statistiques semblent donc indiquer une formidable et irrésistible ascension du pouvoir de l'État fiscal, corollaire de la démultiplication de ses missions et interventions dans la vie sociale. Pourtant, s'ils nous informent sur le sens et la vitesse du processus, les chiffres ne nous disent rien sur ses modalités, les conflits et les résistances qui l'ont rythmé, les accords et les compromis qui l'ont rendu possible, ou la manière dont les individus et les groupes sociaux l'ont vécu et perçu ; en somme, ils masquent la vigueur des batailles intellectuelles, politiques et sociales auxquelles les Français se sont livrés de 1789 à nos jours pour définir les formes, le montant et la répartition de l'impôt.

L'État, l'impôt et la démocratie

L'impôt constitue, au même titre que la conscription, le maintien de l'ordre, l'éducation ou l'exercice de la justice, l'une des principales prérogatives des États-nations. Son élévation constante depuis le XIX^e siècle peut être lue comme l'un des chapitres du grand récit de l'étatisation et de la nationalisation des sociétés à l'époque contemporaine², voire comme le chapitre central de cette histoire, puisque, sans ressources, l'État ne pourrait assumer aucune des fonctions qui lui sont dévolues. Le renforcement du pouvoir fiscal est à l'origine des États modernes et contemporains

1. Tous les chiffres proviennent de l'OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-2008*, Paris, 2009 (www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

2. Pour des approches générales, voir Eugen Weber, *La Fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914*, Paris, Fayard, 1983 (1^{re} éd. en anglais : 1976) ; Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1989 ; Gérard Noiriel, *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001.

et leur fournit une « épine dorsale », pour reprendre l'expression du sociologue Norbert Elias¹. À la suite de Max Weber, on peut en effet définir l'État comme l'instance détenant le monopole de la violence légitime sur un territoire et une population donnés, ce qui inclut la capacité à prélever des ressources sur les particuliers et les entreprises². Au sens strict, l'impôt, direct ou indirect, est un transfert financier, exercé sous la contrainte, du citoyen aux administrations publiques, sans contrepartie immédiate. Il se distingue ainsi de l'échange économique par la relation de subordination qu'il implique et par l'invisibilité de son utilisation.

Payer des impôts nous paraît aujourd'hui aller de soi. Au XVIII^e siècle, déjà, Benjamin Franklin le déplorait : « Hélas ! Qu'y a-t-il de certain dans ce monde, hormis la mort et l'impôt³ ? » Il convient cependant de dénaturer l'évidence du pouvoir fiscal pour mieux comprendre son caractère historique, ses conditions de possibilité et les voies qu'il a empruntées. Le processus de construction de l'État est en réalité beaucoup plus complexe et plus heurté qu'il y paraît. Les analyses que l'historien Jacques Revel a développées à propos de l'État moderne valent aussi pour l'époque contemporaine : l'État offre des visages multiples selon qu'on l'appréhende en son centre, en ses périphéries ou à ses niveaux intermédiaires, et sa souveraineté repose toujours sur des formes de négociation, de transaction et d'accord avec les populations qui lui sont soumises⁴. Elias lui-même rappelait l'instabilité fondamentale de l'institution fiscale, inscrite dans le jeu des rapports sociaux : « Aucun homme en tant qu'individu n'a créé les impôts ou le monopole fiscal ; personne n'a œuvré à travers les siècles en vue de mettre sur pied de telles institutions. Les impôts

1. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 (1^{re} éd. en allemand : 1939), chap. VI, « La sociogenèse du monopole fiscal », p. 153-183.

2. Max Weber, *Le Savant et le Politique*, introduction par Raymond Aron, Paris, Plon, 1959 (1^{re} éd. en allemand : 1919), p. 100-101.

3. *Correspondance de Benjamin Franklin*, Paris, Hachette, 1866, vol. II, traduction et annotation par Édouard Laboulaye, lettre adressée à Jean-Baptiste Le Roy, 13 décembre 1789, p. 505.

4. Jacques Revel, « Micro-analyse et construction du social », article repris dans *Un parcours critique. Douze exercices d'histoire sociale*, Paris, Galaade éditions, 2006, p. 71 et 75.

sont, comme toutes les autres institutions, un produit de l'interdépendance sociale. Ils procèdent de la lutte des groupes et intérêts sociaux¹. » La capacité de l'État à prélever des impôts ne s'apparente en rien à une donnée naturelle : l'histoire fournit quantité d'exemples où la souveraineté a pu connaître des crises, des contestations et des retours en arrière². Dès l'époque moderne, l'écart est grand entre la situation de la monarchie française au XVI^e siècle, que toute l'Europe admire pour la facilité avec laquelle elle lève des impôts sur ses sujets, et l'état de crise financière et fiscale dans lequel l'État absolutiste se débat péniblement au cours des années 1770 et 1780. De même, à l'époque contemporaine, l'économiste Joseph Schumpeter s'est intéressé à la « crise de l'État fiscal » consécutive au premier conflit mondial, en particulier dans les décombres de l'Empire austro-hongrois³. Plus récemment, en 2009, la crise grecque a révélé la fragilité d'un pays dont les citoyens rivalisaient d'inventivité pour contourner l'impôt, quitte à rendre insoutenable le poids de la dette et à susciter la méfiance des investisseurs étrangers.

Longtemps présenté comme un symbole d'arbitraire et de coercition, l'impôt a été investi d'une nouvelle signification avec l'avènement de la modernité démocratique : il est devenu l'un des vecteurs du lien social et de la redistribution, une institution fondatrice du pacte social. Depuis la Révolution française, il ne résulte plus d'un acte d'autorité du souverain, mais d'une décision théoriquement libre de la Nation, qui s'impose à elle-même les taxes nécessaires au financement des dépenses communes⁴. Le suffrage universel (d'abord réservé aux hommes en 1848, puis étendu aux femmes en 1944) a parachevé ce mouvement, offrant au peuple le droit de se prononcer sur les critères et sur les moda-

1. Norbert Elias, *La Dynamique de l'Occident*, op. cit., p. 161.

2. Niall Ferguson, *The Cash Nexus. Money and Power in the Modern World, 1700-2000*, Londres, Penguin Books, 2002.

3. Joseph Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classes sociales*, Paris, Flammarion, 1984 (1^{re} éd. : 1918), p. 229-282.

4. Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

lités de la justice fiscale. Est-ce à dire que la contrainte a disparu de la relation entre l'État et les contribuables ? Certes non. L'avènement de régimes démocratiques dans une grande partie du monde n'a pas résolu l'un des grands problèmes auxquels les États ont toujours été confrontés, celui de la légitimation de leur pouvoir d'imposition. On pourrait même considérer, à l'inverse, que les individus sont *a priori* plus libres en démocratie de contester leurs obligations collectives que dans des pays autoritaires ou dictatoriaux¹. Les conflits politiques et sociaux qui en résultent sont l'occasion de négocier les termes du consentement et de bâtir la confiance. Loin d'en constituer une dérive ou une pathologie, la question fiscale est ainsi consubstantielle à l'histoire de la démocratie : l'impôt est toujours, en même temps, un acte de souveraineté et un principe de solidarité.

Consentement et résistances

Ce livre s'intéresse moins à l'impôt en tant que tel, ou à la politique fiscale, qu'à ce qu'il convient d'appeler le « consentement à l'impôt », c'est-à-dire la manière dont les individus et les groupes sociaux acceptent ou non de le payer. Cette notion peut se comprendre dans un double sens politique et sociologique². Comme principe politique, elle remonte à l'époque du Moyen Âge, au tout début de l'histoire de la construction des États modernes, lorsque les monarques, confrontés à l'insuffisance de leurs ressources privées pour financer des guerres toujours plus longues et plus coûteuses, durent obtenir l'accord de leurs sujets pour légitimer la levée d'impôts plus réguliers³. Sa reformulation

1. Claus Offe, *Modernity and the State. East, West*, Cambridge, Polity Press, 1996 ; Julian E. Zelizer, « The uneasy relationship. Democracy, taxation and state building since the New Deal », in Meg Jacobs, William J. Novak, Julian E. Zelizer (dir.), *The Democratic Experiment. New Directions in American Political History*, Princeton, Princeton University Press, 2003, p. 276-300.

2. André Barilari, *Le Consentement à l'impôt*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

3. Lydwine Scordia, « *Le roi doit vivre du sien.* » *La théorie de l'impôt en France XIII^e-XV^e siècle*, Paris, Institut d'études augustiniennes, 2005.

libérale par John Locke¹, à la fin du XVII^e siècle (qui débouche sur le principe *No taxation without representation*, à l'origine des révolutions anglaise et américaine), puis son inscription dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ont fait l'enjeu crucial de la légitimation de l'impôt, et plus généralement de la contrainte exercée par l'État². Pour qu'un impôt soit accepté, il faut qu'il ait été discuté, amendé et voté par les représentants du peuple : en démocratie, le consentement est le fondement politique de l'obligation, et garantit l'obéissance des citoyens à l'autorité³. Lui seul justifie, selon Rousseau, que le souverain puisse porter atteinte au droit de propriété, pourtant réputé sacré : « Cette vérité, que les impôts ne peuvent être établis légitimement que du consentement du peuple ou de ses représentants, a été reconnue généralement de tous les philosophes et jurisconsultes qui se sont acquis quelque réputation dans les matières de droit politique⁴. » La discussion sur le montant, sur les finalités et sur la justice de l'impôt constitue donc l'un des moments forts de la délibération démocratique. Le choix entre des impôts directs ou indirects, proportionnels ou progressifs, faibles ou élevés engage des conflits entre groupes sociaux et politiques sur les formes et le niveau de la redistribution, sur la moralité ou l'immoralité des diverses sources de richesses et sur l'étendue des inégalités socio-économiques acceptables.

Ce versant proprement politique du consentement, lié à la nature démocratique et représentative des institutions, se

1. John Locke, *Le Second Traité du gouvernement. Un essai sur l'origine véritable, l'étendue et la fin du gouvernement civil*, traduction, introduction et notes par Jean-Fabien Spitz et Christian Lazzeri, Paris, PUF, 1994 (1^{re} éd. en anglais : 1689).

2. Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

3. Plus largement, voir Bruno Bernardi, *Le Principe d'obligation. Sur une aporie de la modernité politique*, Paris, Vrin/EHESS, 2007.

4. Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, édition, introduction et commentaire sous la direction de Bruno Bernardi, Paris, Vrin, 2002 (1^{re} éd. : 1755), p. 73.

double d'une dimension sociologique lorsque l'on s'interroge sur la manière dont les individus et les groupes sociaux se plient ou non, dans les faits, aux obligations fiscales qui découlent de leur inclusion dans une communauté politique. Le consentement désigne alors l'ensemble des discours et des pratiques que les contribuables peuvent adopter au cours de la relation fiscale : loin d'être passivement soumis aux contraintes institutionnelles, ils disposent d'une gamme très large de ressources et de stratégies pour négocier, esquiver ou contester les charges qui leur incombent, que cela passe par des moyens légaux, telles la pétition, la manifestation, la réclamation de type administratif, ou, dans le registre de l'illégalité, par la fraude, l'évasion, voire la révolte¹. Entre le moment où l'impôt est voté et celui où l'argent entre effectivement dans les caisses du Trésor public se déroulent un grand nombre d'opérations, d'interactions et de négociations au travers desquelles le pouvoir fiscal de l'État est mis à l'épreuve². Tous les régimes, ou presque, depuis la Révolution française ont cherché à dissimuler le caractère coercitif de l'impôt pour en faciliter l'acceptation sociale. L'attention portée aux formes du consentement ne vise donc pas tant à décrire un processus unilatéral et irréversible, au sens où l'on peut parfois parler de pacification ou de civilisation des mœurs, qu'à comprendre comment, à chaque époque, l'État s'efforce d'obtenir l'adhésion des citoyens à sa politique d'extraction et de surmonter les comportements de résistance et de déviance auxquels il est confronté, que cela passe par l'usage de la ruse, de la persuasion ou de la force.

Car l'histoire du rapport des citoyens à l'impôt est autant faite d'acceptations, volontaires ou résignées, que de frictions et de

1. On peut s'inspirer ici du fameux modèle proposé par Albert O. Hirschman dans *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995 (1^{re} éd. : 1970).

2. Marc Leroy, « Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt », *Archives européennes de sociologie*, XLIV, n° 2, 2003, p. 213-244 ; Alexis Spire, « L'inégalité devant l'impôt. Différences sociales et ordre fiscal dans la France des Trente Glorieuses », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 56-2, avril-juin 2009, p. 164-187.

résistances¹. Dans l'esprit des hommes de 1789 puis des républicains, l'avènement de la justice fiscale, qui passait par la création d'un impôt progressif sur le revenu et la diminution des taxes sur la consommation, devait se traduire presque mécaniquement par la disparition des conflits et l'enracinement de la morale civique. L'avènement de la figure du citoyen éduqué, éclairé et altruiste était censé pacifier la relation à l'impôt et supprimer toute manifestation de mécontentement. Pourtant, les réformes d'inspiration démocratique appliquées au début du xx^e siècle (introduction de la progressivité dans les droits de succession en 1901, impôt progressif sur le revenu en 1914, notamment) n'ont pas fait disparaître les motifs de protestation et de récrimination. C'est au contraire à cette époque que sont apparues, en France, les premières ligues et associations de défense des « contribuables ». Avant, pendant et après ces réformes, l'impôt a fait l'objet de débats passionnés et a donné lieu à des comportements de fraude et d'évitement, voire à des mouvements collectifs de grève et de refus comme dans les années 1930. Sa montée en puissance est allée de pair avec l'expression de vives résistances : comment comprendre ce paradoxe ? En réalité, les luttes politiques et sociales autour de l'impôt n'ont pas forcément pour résultat de contrarier son ascension, mais plutôt d'en modifier les formes et la répartition. Décider sur qui doit peser l'impôt, pour être à la fois juste et efficace, suscite un conflit entre des groupes (définis selon des clivages sociaux, professionnels, nationaux, générationnels ou de genre) qui n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes valeurs. Mais cette question s'apparente également à une fracture d'ordre cognitif qui passe à l'intérieur de chaque individu : comment réunir les figures du citoyen et du contribuable, que tout semble pourtant opposer ? Est-il possible de concilier l'idéal

1. Par impôt, nous entendons aussi bien les impôts directs et indirects : les individus adoptent certes des pratiques différentes à l'égard des uns et des autres, mais c'est seulement en les considérant conjointement que l'on peut évaluer le degré d'acceptation du système fiscal dans son ensemble. L'appréciation de la justice du prélèvement, par les acteurs ou par les historiens, ne peut être faite qu'en tenant compte de tous les prélèvements, qu'ils soient très visibles (impôts directs) ou réputés invisibles et indolores (impôts indirects).

civique du bien commun avec les intérêts personnels et les calculs du contribuable ? Les batailles de l'impôt divisent la société, mais ont aussi lieu, pour ainsi dire, en chacun de nous¹.

Une question de confiance

Il est utile, pour formuler le plus précisément possible le problème du consentement, de s'écarter un instant du champ de l'histoire pour s'intéresser à la modélisation que la science politique en propose. Comme n'importe quelle institution collective, l'impôt suppose la participation de tous pour fonctionner correctement. Le problème des régimes démocratiques est d'obtenir des citoyens qu'ils s'y soumettent sans recourir à des moyens coercitifs, qui ont le double inconvénient de porter atteinte aux libertés individuelles et de renchérir le coût de la collecte. Envisagée du point de vue du contribuable, la question rejoint les analyses de la théorie des jeux et de l'école des choix publics² sur l'action collective : en situation de rationalité parfaite, l'individu peut avoir intérêt à ne pas jouer le jeu, puisque sa non-participation ne nuit qu'à la marge à la production d'une utilité collective et ne l'empêche en rien de profiter des biens publics. La stratégie du

1. Pour l'étude juridique de cette contradiction, voir Emmanuel de Crouy-Chanel, *Le Contribuable-citoyen. Histoire d'une représentation fiscale, 1750-1999*, thèse de doctorat de droit public, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, 1999. Sur le plan cognitif et délibératif, voir ce qu'écrivait Bernard Manin en 1985 : « Chacun souhaite, par exemple, à la fois une diminution des impôts et une augmentation des prestations sociales. Dans la délibération et l'échange d'arguments, les individus prennent conscience de ces conflits internes à leurs propres désirs. Derechef, cela les amène à modifier leurs objectifs de départ, soit pour renoncer à certains, soit pour les atténuer afin de les rendre compatibles et de dégager une conciliation ou un compromis » (« Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 33, janvier 1985, p. 82).

2. L'école des choix publics, apparue au début des années 1960 avec la parution du livre de James M. Buchanan et Gordon Tullock *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* (University of Michigan Press, 1962), analyse l'État au prisme des théories microéconomiques. Les dirigeants politiques, les fonctionnaires et les électeurs sont réputés agir de manière rationnelle pour maximiser leur intérêt personnel. Cette approche a nourri les critiques libérales contre les « défaillances » de l'État.

« passager clandestin » menace de rendre impossible toute action collective, chacun préférant suspendre sa participation plutôt que de courir le risque de payer pour les autres¹.

Dans la pratique, cependant, beaucoup plus d'individus respectent leurs obligations fiscales que ce que la théorie semble prédire². Quoique la réalité ne corresponde pas au modèle, ce dernier a le mérite de nous obliger à penser la soumission à l'impôt non plus comme une évidence, mais comme un mystère à élucider. Il s'agit alors de comprendre quels sont les facteurs et les déterminants du consentement ou du « civisme fiscal³ ». Plusieurs hypothèses sont envisageables : on peut imaginer que les contribuables accomplissent leur devoir par altruisme et respect des lois, par volonté de se faire bien voir de leurs concitoyens, par intérêt immédiat (pour l'accès aux services publics, par exemple), par peur de la sanction et des amendes, ou bien encore par routine. Sans trancher entre ces différentes options, les recherches les plus récentes ont mis en évidence l'importance de la confiance comme condition *sine qua non* du consentement⁴. Indépendamment de la perception de leur intérêt personnel ou de leur engagement civique, les individus acceptent de payer l'impôt s'ils font confiance à l'administration pour agir de manière vertueuse et équitable et utiliser les deniers qu'elle prélève à des fins véritablement collectives. Cette confiance verticale, des individus envers l'institution – qui suppose prévisibilité et stabilité des

1. Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978 (1^{re} éd. en anglais : 1965).

2. Bo Rothstein, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

3. La littérature anglo-saxonne utilise la plupart du temps le terme de *tax compliance* (« civisme fiscal ») pour désigner l'obéissance des individus à la norme fiscale. Le terme *consent* ajoute une dimension politique et englobe toutes les étapes du processus, depuis la discussion publique sur les formes de l'impôt jusqu'au geste concret du paiement.

4. Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988 ; Joel Slemrod, *Why People Pay Taxes. Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992 ; John Scholz, Mark Lubell, « Trust and taxpaying. Testing the heuristic approach to collective action », *American Journal of Political Science*, vol. 42, n° 2, 1998, p. 398-417 ; Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

règles du jeu dans la durée –, se double d'une confiance horizontale, entre les individus et les groupes sociaux eux-mêmes : il apparaît en effet nécessaire que chacun aie confiance dans la volonté des autres membres de la société de participer au jeu collectif, sans quoi tous se soupçonneraient de vouloir frauder et vivre aux dépens des autres. La croyance dans le fait que tous les contribuables se soumettent à l'impôt est indispensable au fait même du consentement¹. Inversement, si la rumeur, fondée ou non, se répand selon laquelle la fraude prend une ampleur considérable, le risque existe que plus personne n'accepte de payer, de peur de se retrouver parmi les « poires » du système, selon l'expression popularisée dans les années 1920 par l'industriel et ministre Louis Loucheur.

Si la confiance semble jouer un rôle de premier plan dans la relation fiscale, comment la définir précisément ? Peu analysée, cette institution invisible est présente dans un grand nombre des actes de la vie sociale (crédit, monnaie, marché, amitié, travail, représentation politique, etc.), où elle agit comme un « réducteur d'incertitude », pour reprendre la définition proposée par l'économiste Kenneth Arrow dans les années 1970². Selon Georg Simmel, qui est sans doute le premier sociologue à s'y être intéressé, la confiance est une « hypothèse sur une conduite future » qui permet d'engager une action sans craindre à tout instant que les partenaires n'agissent de manière malintentionnée ou déloyale. D'autres ont insisté plus récemment sur le fait que la confiance

1. Stephen D. Coleman, « The Minnesota income tax compliance experiment state tax results », Minnesota Department of Revenue, avril 1996, cité par Cass R. Sunstein, Richard H. Thaler, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press, 2008, p. 66 (http://www.taxes.state.mn.us/legal_policy/research_reports/content/complnce.pdf).

2. Georg Simmel, *Philosophie de l'argent*, Paris, PUF, 1999 (1^{re} éd. : 1900) ; Kenneth Arrow, *The Limits of Organization*, New York, Norton, 1974 ; Diego Gambetta (dir.), *Trust. Making and Breaking of Cooperative Relations*, New York, Basil Blackwell, 1988 ; Mark E. Warren (dir.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; Vincent Mangematin, Christian Thuderoz (dir.), *Des mondes de confiance. Un concept à l'épreuve de la réalité sociale*, Paris, CNRS Éditions, 2003 ; Albert Ogien, Louis Quéré (dir.), *Les Moments de la confiance. Connaissance, affects et engagements*, Paris, Economica, 2006.

avait acquis une place centrale dans les sociétés contemporaines, toujours plus complexes, où les relations ne peuvent plus se fonder uniquement sur la familiarité et la connaissance interpersonnelle¹.

Le grand renversement des vingt dernières années a consisté à ne plus considérer la confiance comme allant de soi, mais à s'interroger sur les moyens dont disposent les sociétés pour surmonter les relations de défiance qui les caractérisent². Ce basculement invite à s'étonner non pas du fait que les individus se révoltent occasionnellement contre l'impôt, mais plutôt qu'ils acceptent de s'y soumettre la plupart du temps. La question centrale devient alors de savoir d'où vient la confiance, ce qui la produit, la renforce ou la fragilise. Au-delà de tout culturalisme qui y verrait l'apanage de quelques peuples disciplinés, nous insistons sur le rôle des institutions dans la diffusion de la confiance au sein de la société³. Cette perspective vise à comprendre comment les institutions peuvent agir sur les normes et sur les comportements sociaux, reliant ainsi la confiance verticale et la confiance horizontale. Elle implique d'étudier la manière dont l'État s'efforce de légitimer son pouvoir fiscal, de convaincre les citoyens que ses procédures sont justes, équitables et efficaces et que nul ne peut s'y soustraire, et de faire la pédagogie de l'impôt. En retour, les individus peuvent accepter cette obligation s'ils considèrent que l'État est digne de confiance, ou la discuter, la contester et la refuser s'ils ont des doutes sur la justice et sur l'efficacité des procédures mises en place. Ce livre cherche donc à comprendre, à partir de l'histoire fiscale, comment la confiance

1. Georg Simmel, *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 1999, p. 355-356 ; Niklas Luhmann, *Trust and Power*, Chichester, Wiley, 1979.

2. Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006 ; Yann Algan, Pierre Cahuc, *La Société de défiance*, Paris, CEPREMAP, 2007.

3. Margaret Levi, « A state of trust », in Valerie Braithwaite, Margaret Levi (dir.), *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation, 1998, p. 77-101 ; Simon Szreter, « The state of social capital : bringing back power, politics, and history », *Theory and Society*, vol. 31, n° 5, 2002, p. 573-621 ; Bo Rothstein, *Just Institutions Matter...*, *op. cit.*

se bâtit, se diffuse ou se disloque, non pas à travers l'analyse en longue durée de séries statistiques, mais par l'observation, au plus près des acteurs, des institutions et des pratiques qui en fondent l'existence.

La longue durée d'un conflit démocratique

Ainsi conceptualisé, l'impôt constitue un point de rencontre et de friction entre l'État, la société et les individus. Pour saisir toute la complexité et toute la richesse de cet objet, il importait d'aller au-delà des seules archives – par ailleurs très lacunaires jusqu'en 1945 – du ministère des Finances. Les affrontements autour de l'impôt résonnent à travers de multiples documents, les uns réputés sérieux et rigoureux (archives policières et judiciaires, débats parlementaires, rapports officiels), les autres en apparence plus triviaux (caricatures, affiches, chansons). Retracer les enjeux des controverses passées suppose de prendre en compte les idéologies et les représentations des acteurs, de s'intéresser à leur capacité à se faire entendre et à se mobiliser, sous des formes aussi diverses que la pétition, la réclamation, la manifestation, l'insulte ou la révolte, et d'enquêter sur la manière dont les services de l'État (ministères des Finances, de la Justice et de l'Intérieur notamment) ont répondu, ou non, à ces expressions et contestations. Le problème du consentement se pose à différentes échelles, depuis les villages les plus reculés où les percepteurs viennent à la rencontre des contribuables, jusqu'aux conférences internationales où experts et hauts fonctionnaires négocient des accords de lutte contre la fraude et l'évasion. Cette diversification des sources et des points d'observation vise à démontrer que l'impôt n'a cessé d'être débattu en de multiples lieux de la vie sociale et sous des formes très différentes. L'ensemble de la documentation réunie permet de saisir comment se sont peu à peu forgés et sédimentés des imaginaires culturels et politiques de l'impôt qui continuent, encore aujourd'hui, d'informer notre regard.

Complexe, non linéaire, faite d'avancées et de blocages, cette histoire voit se chevaucher des phénomènes aux temporalités multiples et discontinues. Le parcours auquel nous convions le lecteur débute à la fin du XVIII^e siècle : la Révolution française pose les grands principes (égalité, justice, progressivité) dont s'inspirent les républicains tout au long du XIX^e siècle. En 1848 puis dans les années 1870, ces derniers veulent à la fois réformer l'impôt pour le rendre plus juste et préserver le fragile consentement des citoyens pour installer durablement le régime qu'ils appellent de leurs vœux. La peur des révoltes et la prégnance intellectuelle d'une économie politique fondée sur l'attachement à « l'État à bon marché » conduisent au report des grandes réformes proposées, tels l'impôt sur le capital ou l'impôt sur le revenu. Dans les années 1890 s'ouvre une deuxième période qui se distingue par une mutation intellectuelle profonde, avec l'essor d'une nouvelle théorie de l'impôt (fondée sur l'égalité des sacrifices et l'objectif de redistribution), par la radicalisation des luttes sociales entre partisans et opposants d'un renforcement du pouvoir de taxation de l'État et par la résurgence de formes de contestations antifiscales qui semblaient avoir disparu. Le tournant de 1914, avec la création de l'impôt sur le revenu, inaugure un troisième moment, empreint d'incertitude et de tâtonnements : la défiance fiscale semble l'emporter durant l'entre-deux-guerres, le développement de la fraude contribuant à délégitimer le geste du paiement de l'impôt. La « question fiscale », comme on l'appelle dans les années 1930, devient un problème public dans la mesure où elle fait peser une menace sur la légitimité de l'État, durcit les rapports sociaux et fragilise la prétention de la République à promouvoir la justice fiscale et le respect des obligations civiques. Un dernier chapitre, consacré à la période de 1945 à nos jours, inscrit les débats contemporains sur l'impôt dans une histoire longue, qui a laissé des traces aussi bien dans le langage et dans les arguments employés de part et d'autre que dans les structures et les inégalités de notre système de redistribution.

PREMIÈRE PARTIE

L'impôt républicain
en quête de légitimité (1789-1880)

1789, une révolution fiscale ?

La question fiscale est consubstantielle au processus de construction de l'État moderne depuis la fin du Moyen Âge : la guerre et l'impôt sont les deux piliers sur lesquels la monarchie française s'est progressivement édifiée. Les sujets du roi sont avant tout des contribuables, soumis aux exigences financières de la Couronne. Mais, lorsque éclate la Révolution française en 1789, plus personne n'ose défendre les impôts d'Ancien Régime. La France, comme les colonies anglaises d'Amérique quelques années plus tôt, s'engage dans une révolution de la souveraineté nationale contre l'arbitraire et l'injustice de la taxation royale. La revendication du droit de la Nation à consentir l'impôt, tout comme la recherche d'une véritable égalité devant la loi, est au fondement de la modernité politique. La Révolution française naît ainsi d'une révolte fiscale, destinée non pas à supprimer le principe de l'impôt, mais à le légitimer en lui donnant l'onction du consentement de la Nation. L'abolition des privilèges et la suppression des intermédiaires fiscaux sont censées consacrer le principe d'égalité et transformer les rapports entre l'État et la société. Ce moment fondateur ouvre une tension, caractéristique de la modernité démocratique, entre l'idéal du consentement, selon lequel aucun impôt ne peut être levé sans l'accord des contribuables, et le maintien du pouvoir de coercition dont l'État dispose pour subvenir à ses besoins. Pour les révolutionnaires, puis pour les républicains, la résolution de cette tension réside dans la recherche de la justice fiscale. Changer l'impôt, c'est aussi bien changer l'État, sa source

de légitimité et son mode de fonctionnement, qu'agir sur les comportements des citoyens. Dans la pensée de Rousseau, une loi peut rendre les hommes vertueux, cette amélioration des mœurs facilitant en retour le respect et l'amour des lois. En ce sens, la réforme fiscale participe de l'œuvre de régénération sociale à laquelle s'attellent les révolutionnaires. Leur but est à la fois de démocratiser l'État et de produire une communauté de citoyens soumis à la même loi fiscale.

La révolution du consentement

La Révolution française résulte d'une coalition de protestations contre les principes et les méthodes de taxation mis en œuvre par la monarchie d'Ancien Régime. L'impôt arbitraire est condamné au nom de l'exigence politique du consentement, de l'idéal social de l'égalité devant l'impôt et des appels à simplifier son administration. La fiscalité incarne au plus haut point les inégalités, les hiérarchies et les rigidités de la société d'Ancien Régime.

Une révolte contre l'injustice fiscale

L'impôt compte parmi les symboles les plus décriés du pouvoir absolu de la monarchie française aux XVII^e et XVIII^e siècles. Toujours active comme représentation, l'ancienne théorie selon laquelle « le roi doit vivre du sien¹ », c'est-à-dire du revenu de ses domaines, est tombée en désuétude depuis la fin du Moyen Âge. Les dépenses engendrées par la guerre de Cent Ans ont provoqué une transformation radicale de l'impôt : autrefois considéré comme une ressource extraordinaire, une offrande faite au roi par les seigneurs et par le peuple en temps de guerre, il est devenu une ressource permanente de la monarchie, levée de manière régulière et sans consultation des états généraux. Ainsi la taille est-elle prélevée chaque année depuis une ordon-

1. Lydwine Scordia, « *Le roi doit vivre du sien* », *op. cit.*